ISAAC GANÓN

Profesor de Sociología en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. — Abogado Asesor del Municipio de Montevideo

CONCEPTO Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA REPÚBLICA O. DEL URUGUAY

PRÓLOGO DEL

Arq. EUGENIO P. BAROFFIO



MONTEVIDEO

1954

ISAAC GANÓN

Profesor de Sociología en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. — Abogado Asesor del Municipio de Montevideo

CONCEPTO Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA REPÚBLICA O. DEL URUGUAY

PRÓLOGO DEL
Arq. EUGENIO P. BAROFFIO



MONTEVIDEO
1954



OTROS TRABAJOS DEL AUTOR, SOBRE TEMAS DE DERECHO MUNICIPAL:

"Contribuciones por pavimentación urbana". — (Rev. D. J. A. - 1946).

"La excepción de dominialidad". — (Rev. D. P. P. - 1951).

"Tasas municipales". — (L. J. U. - 1951).

"Síntesis de la evolución municipal del Uruguay". — (Comunicación al Congreso Internacional de Ciencia Política - La Haya, 1952 - para el tema: *"El gobierno local como fundamento de la democracia"*).

"Municipalización de servicios públicos". — 1952.

"Determinación de lo que ha de constituir materia municipal en la vida contemporánea, en América". — (Comunicación a la IV Reunión del Congreso Interamericano de Municipios - Montevideo, 1953).

En colaboración con DANIEL GAMARRA y MARIO JULIO TISSONI:

"Las relaciones entre el Gobierno municipal y la ciudadanía". — (Comunicación a la V Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, - San Juan, Puerto Rico, 1954).

CONCEPTO Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Prólogo

La Comisión Organizadora de la IV Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, realizada en Montevideo, propuso para la Agenda la inclusión de una declaración que expresara "la necesidad de un conocimiento recíproco y más preciso de cuanto atañe al concepto de Gobierno Municipal que se tiene en las diferentes Repúblicas de América". Esta proposición de la Comisión Organizadora de Montevideo, aceptada por el Comité Ejecutivo del Congreso, se incorporó como punto 6º del Temario.

En las sesiones de la IV Reunión se trató juntamente con el punto 1º: "Determinación de lo que ha de constituir "Materia Municipal" *en la vida contemporánea en América".*

El Congreso, en esa Reunión de Montevideo, teniendo en cuenta los trabajos presentados, así como las valiosas opiniones de algunos congresales, y deseando ampliar el alcance de la información deseada, formuló una recomendación en estos términos: "que todos los municipios de los países americanos deben presentar una exposición de carácter sociológico, histórico y jurídico referente al proceso evolutivo del concepto de Gobierno Municipal en sus respectivos países". *Y este trabajo habría de llegar en la brevedad posible, a la "Secretaría General de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, a fin de que pueda publicarse y hacerse conocer antes de la V Reunión" (1954).*

PRÓLOGO

Como ya lo expresaba el fundamento del punto referido, de la Agenda de la IV Reunión, certeramente al decir del eximio Prof. cubano Dr. Adriano Carmona Romay, "si cada país hiciera conocer con un estudio, amplio y detallado en su historia, el concepto a que se informa la institución municipal, por su tradición, organización política y el modo de aplicarlo en la esfera de acción que le compete, se tendrían los elementos de juicio para una provechosa comparación de doctrinas, experiencias y aspiraciones que permitirían el estudio y apreciación de las posibilidades que la realidad ofrece para una modificación que tienda a fortalecer la acción de gobierno y administración local, en los jóvenes países americanos".

El trabajo que el Doctor Isaac Ganón ha desarrollado en este opúsculo, responde al deseo de dar cabal cumplimiento a la citada Recomendación del Congreso en la IV Reunión celebrada en Montevideo, en febrero de 1953.

El Agrimensor Sr. Germán Barbato, Intendente Municipal de Montevideo y Presidente actual del Comité Ejecutivo del Congreso Interamericano de Municipios, aceptando la sugerencia de la Comisión Asesora por él designada para la preparación de los elementos necesarios para la concurrencia de Montevideo a la V Reunión que habrá de realizarse en San Juan de Puerto Rico, en Diciembre de este año, dispuso que se publicara el trabajo del Dr. Ganón en folleto aparte.

El Dr. Ganón, en esta exposición, precisa y detallada, rindiendo un desinteresado tributo de amor a su función técnica en el Municipio, con pasión de

estudioso, explica claramente el proceso evolutivo que, en el Uruguay, ha sufrido el concepto de Gobierno Municipal. Analiza y señala con inteligente apreciación los aspectos sociológicos y jurídicos de ese proceso, haciendo interpretación sagaz de los hechos históricos que tienen relación.

Desde la época de la dominación española en el Río de la Plata, hasta nuestros días, a través de largo lapso, el Uruguay, en su trabajosa estructuración nacional, en la reafirmación de sus ideales de libertad e independencia y a través de vicisitudes que la historia registra, mantiene latente su espíritu esencialmente democrático, de hondas raíces, desde la época colonial. Y así se aprecia fácilmente en la exposición hecha por el Dr. Ganón con gran acopio de datos históricos y con inteligente interpretación sociológica de los hechos de cada época.

En este trabajo, el autor, ante la compleja naturaleza del tema, ha sabido entresacar de los acontecimientos los aspectos definidores de la evolución, no meramente administrativa sino del concepto del gobierno local, de la idea que se concreta en la expresión de las leyes que regulan sus atribuciones y facultades y en la relación que ello guarda con la realidad de los hechos, en el seno de la sociedad.

El Dr. Ganón ha puesto al servicio de una cabal apreciación de ese proceso evolutivo sus brillantes cualidades de estudioso de las ciencias sociales, las que le han permitido conquistar, con honor, la Cátedra de Sociología en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, desde donde ejerce con prestigio el alto magisterio de su ciencia. En la Municipalidad, como Abogado Asesor, ha tenido oportunidad de publicar varios tra-

bajos sobre temas de Derecho Municipal, entre los cuhales cabe destacar, por lo que tienen de antecedentes de éste que nos ocupa: Síntesis de la evolución municipal del Uruguay, *y* Municipalización de Servicios Públicos. *Es el primero una comunicación al "Congreso Internacional de Ciencia Política" de La Haya en 1952, para el Tema*: El gobierno local como fundamento de la democracia. *El segundo es un informe elevado a la Intendencia Municipal en cumplimiento de la misión que se le encomendara en ocasión de su viaje de estudios a Europa. En los dos estudios el Dr. Ganón ha demostrado su inquietud espiritual y su interés por el afianzamiento del gobierno municipal, ajustado a un concepto más amplio, más en armonía con la compleja estructura social a la que debe servir y más ceñido a normas técnicas de organización administrativa. Señalando aciertos en la legislación o eficacia en los servicios, comprobando defectos en la aplicación de ciertos conceptos o de disposiciones constitucionales o legales, el Dr. Ganón, al destacar avances o retrocesos en la evolución, contribuye, con su doctrina y crítica, a sostener el fundamento de la democracia, que es el Gobierno Local en el régimen republicano.*

En el presente trabajo, aunque de carácter prevalentemente informativo, el autor, utilizando material histórico insospechable, plantea el cuadro del proceso evolutivo del Municipio con criterio sociológico y jurídico; analiza las etapas más afirmativas; relaciona las pragmáticas con los hechos, reconoce cuanto se desenvuelve la vida comunal con cierta independencia de los cuerpos de normas constitucionales y legales, y señala las conquistas logradas, en la lenta y experimental elaboración de la estructura jurídica del Municipio en el Uruguay. Y si bien ha-

ce resaltar esas conquistas en el camino de la afirmación democrática en el régimen municipal, no deja de advertir que algunas omisiones en la determinación del margen dentro del cual ha de actuar el Gobierno Local, la Constitución y las leyes orgánicas no evitan el cercenamiento de ciertas atribuciones, tradicional y naturalmente propias del Municipio, que por leyes especiales han sido transferidas a institutos que no tienen el origen popular que el Gobierno Local tiene por fundamento.

Es, pues, la exposición del Dr. Ganón, no una simple reseña histórica, sino un estudio que al responder a la recomendación del Congreso en su aspecto informativo, añade las consideraciones teóricas y comprobaciones y reflexiones de orden práctico, que tienden a evidenciar las aspiraciones que alientan la marcha hacia la más amplia autonomía municipal, ejercida con sujeción a normas técnicas que aseguran la mayor eficacia en su acción.

Independientemente de su finalidad particular, el trabajo del Dr. Ganón, podrá servir para que los ciudadanos de la República puedan apreciar la trascendencia que asume la evolución del concepto de Gobierno Local, hacia las formas democráticas de la convivencia social. La conveniente solución de los problemas que la economía, la buena administración técnica y el deseado bienestar de la comunidad, imponen buscar en la siempre creciente necesidad que crea la vida, debe interesar a los ciudadanos. El Gobierno municipal es —como ha dicho José Martí— "escuela de prueba de hombres públicos; porque el manejo de fondos supone el deber de hacer de ellos aplicación útil, visible y clarísima; porque la torpeza no es ya un derecho en quienes han teni-

do concepto suficiente de sí mismo para aspirar a un cargo popular".

Si el Gobierno Local es fundamento de la democracia, el ciudadano de nuestra República debe interesarse por su afirmación, ejerciendo el contralor que evita su merma, su falta de eficacia y su inadecuada orientación técnica, tanto como su honrada actividad, dentro de las normas jurídicas, guiada por un espíritu de acatamiento respetuoso a la opinión pública en sus inequívocas expresiones.

La publicación del opúsculo del Dr. Ganón, será de útil aplicación al estudio del Derecho Municipal Comparado que habrá de hacer la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal; pero podrá ser, con su difusión en toda la República, de indudable trascendencia en la cultura cívica de la ciudadanía. El beneficio que la colectividad habrá de recibir con el conocimiento de esta amplia y detallada exposición, en que lo nuestro, lo particularmente propio de nuestra sociedad, se une a los conceptos universales de gobierno propio, para dar en síntesis de largo aliento la esencial estructura del régimen municipal en el Uruguay, el beneficio, repetimos, ha de responder a la esperanza de los que sienten y conciben al Municipio como la sociedad local, el ente sociológico capaz de dar cumplimiento a los requerimientos públicos comunes, ejerciendo su acción en el más amplio campo dentro de la Organización del Estado moderno.

Arqtº. Eugenio P. BAROFFIO.

Ex-Director General de los Departamentos de Obras y de Arquitectura en el Municipio de Montevideo.

Introducción

INTRODUCCION

1. — CONCEPTO SOCIOLOGICO, JURIDICO Y POLITICO DEL MUNICIPIO

Ninguna de las acepciones de *municipio* (del latín "municipium"), que registra el Diccionario académico, nos aclara suficientemente su sentido sociológico, histórico o jurídico; antes bien, mueven a confusión con los de otras voces provistas de análogos significados (1). Menores inconvenientes ofrecen los vocabularios especializados de esas disciplinas; pero ni reuniéndolas todas sería posible obtener la explicación exhaustiva de un término que sólo puede ser esclarecido mediante una triple investigación, precisamente sociológica, histórica y jurídica.

---

(1) La etimología es poco explícita: *Municipiun* proviene de *múnia*, o sea deberes, oficios, y de *cápere*, o sea tomar. Clásicamente, designaba toda ciudad con territorio que se gobernaba con leyes propias y gozaba de la ciudadanía romana. Tras una referencia al municipio romano, que la circunscribe a la ciudad, consigna el Diccionario estas acepciones: "2. — Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento. 3. — El mismo ayuntamiento. 4. — El término municipal". COMUNA, voz usada vulgarmente como sinónimo, derivada del francés "commune" y del italiano "comune", no es académica.

Véase, para la crítica y significaciones de la palabra *municipio*, el artículo del Prof. D. Rafael Altamira y Crevea en: "Contribuciones a la Historia Municipal de América" (Symposium), México D. F., 1951.

Desde el punto de vista sociológico, el municipio ha resultado de la transfiguración del grupo local llamado *vecindario* en institución.

El *grupo local* —para la teoría antropo - sociológica— es un agregado de familias y personas solas que viven habitualmente en un mismo lugar o región. Con nombres diversos, y a veces distintas características secundarias, el grupo local ha existido siempre y en todas partes; constituye, con la familia, el punto de partida para la formación de instituciones sociales como el municipio, la nación, el estado. Dicho de otra manera, el grupo local (vecindario) es un "prius" del cual el Municipio es un "posterius", así como el Estado es un "posterius" del que la sociedad civil es el "prius".

Su origen ha sido señalado en los agregados sociales elementales, llamados sociedades simples por unos, hordas, poblados y aún bandas, por otros. Los grupos de cazadores, pescadores o recolectores, de pastores o de agricultores (nómades, seminómades, sedentarios), tan caros a la Sociología genética de antaño, fueron y son grupos locales cuya condensación y ulterior transformación han dado las estructuras relativamente complejas del pueblo o aldea (rural) y de la ciudad (urbana).

El *vecindario* (2), a su vez, ha sido definido como "el grupo local de individuos y familias entre

---

(2) La unidad básica del municipio es siempre el agrupamiento de vecinos, cualquiera sea su medio o región, rural o urbano. Así lo preveía el Libro V, Ley 8, 1554 (Recopilación de 1680): "Mandamos que no pueda ser elegido por Alcalde Ordinario el que no fuera vecino..." Algo semejante está ordenado, por lo demás, en la Constitución nacional y la Ley orgánica de nuestros municipios.

quienes no se necesitan presentaciones". Por lo común, es de reducidas dimensiones, de organización informal, en el cual las comunicaciones son directas o cara a cara, a corta distancia. Es un grupo social estable, sedentario se diría, dedicado a tareas predominantemente agrícolas (en el sentido amplio de la palabra): cultivos, *ganadería*, granja.

Sucede, sin embargo, que histórica y sociológicamente, el vecindario rural aparece primero, y luego por crecimiento demográfico y ejercicio de nuevas funciones, alcanza estructuras más complejas, como la ciudad, en cuyos distritos o barrios, particularmente los "residenciales", se reproducen las manifestaciones de vida social típicas del vecindario. Aún para los Estados Unidos de Norte América, dice W. A. Terpenning que el vecindario rural es el eslabón más débil en la cadena de la organización social americana, como inmediatamente contrapuesto al cultivador o granjero individual, esto es, familiar (3).

Linton ofrece una explicación antropo-psicológica de la formación del vecindario; dice que, sea a causa de una supervivencia cultural del período remoto durante el cual toda la humanidad vivía en bandas, sea a causa de tendencias innatas, el individuo en todas las sociedades siente la necesidad de participar en alguna unidad mayor que la familia (4). Sin negar la validez de ese razonamiento, sociológicamente es explicable la formación del vecindario, partiendo de la vinculación espontánea o

(3) "Village and Open-Country neighborhoods" Comunicación al Congreso de Sociología de Bucarest - 1939. (Serie B. Tomo 1, pág. 110).

(4) "Estudio del hombre" —(t. e.) Méjico, 1942— pág. 251.

forzosa de los primitivos grupos locales sedentarios; vinculación cuyo contenido ha podido consistir sea en aquella tendencia psico-social, sea en el conocimiento de intereses complementarios, sea en aspiraciones y fines comunes: siembras, cosecha, defensa, supervivencia, etc. (5).

Tanto en Europa como en América, se conocen unidades sociales familiares, cuya reunión en un agrupamiento más vasto, el vecindario, se impone por razones que las calificaríamos de políticas, económicas, o simplemente geneonómicas. Las familias que lo componen, aun conservando la recípro-

---

(5) Los agrupamientos locales de cuya unión surgió la ciudad de Roma llamábanse *pagos* (del latín "pagus", derivado de "pag", "pax" o acuerdo, de donde "pacisci": hacer un convenio), palabra que todavía hoy designa el lugar o vecindario de que se es oriundo. Cada uno de los "pagi" tenía su organización independiente, su asamblea, su pequeño senado, su ley. Antes de fusionarse en la ciudad, las relaciones entre los "pagi" eran temporales, ya hostiles, ya pacíficas, ya mutuales; después de la fusión, los "pagi" fueron reducidos al rango de órganos secundarios, adquiriendo entonces el nombre de "curiae", de una radical sánscrita que significa "habitar"; justamente, *curia* podría traducirse por *vecindad*. (Cfr.: A. Cuvillier, "Manuel de Sociologie" - París, 1950 - T° II, pág. 607 - 8).

De esa época remota nos viene también el término "vicus" o "vicinia domorum", con su plural "vici" (manzanas de casas, en la ciudad, o caserío, en el medio rural), que Santo Tomás describirá como formando parte de la ciudad, como entidad social y como circunscripción práctica y administrativa.

La *parroquia*, a su turno, es el nombre medieval de la comunidad de vecinos que, aparecida ya en el siglo IV, como base de organización de la sociedad ("ekklesia") cristiana, comprenderá "la totalidad de los habitantes de un lugar o pueblo pequeño, agrupados en sus viviendas alrededor de los puntos focales de su parroquia, de su municipio, de su plaza, de su escuela, en la cual todos los vecinos se conocen y que queda físicamente centrada por la línea vertical del campanario, este estupendo monumento urbanístico que simboliza la unidad del grupo y cuyo reloj va sincronizando sus actividades" (Gabriel Alomar Esteve: "Teoría de la Ciudad" - Madrid, 1948 - pág. 79).

ca separación espacial, se ven forzadas a superar su aislamiento, reuniéndose de vez en cuando por motivos ceremoniales o simples pretextos de sociabilidad, cruzándose por matrimonios o cooperando en tareas de provechosa reciprocidad.

Los vecindarios adoptan como nombres propios, denominaciones locales: Salto, Cerro Chato, Sauce, Pedrera, Tres Arboles, y otros; sin coincidir sus límites con las circunscripciones políticas o administrativas trazadas, forman unidades no menos precisas y conscientes de sí mismas, de sus componentes, de sus pertenencias, y del grado de influencia sobre los actos de sus miembros, a quienes controla y aún sanciona.

Cada vecindario es una unidad cultural, y no sólo "natural"; es un medio educacional de rasgos propios, folklóricos: posee un tipo de vivienda, vestimentas típicas, platos culinarios y bebidas, música y danzas, usos y costumbres, etc. Los agentes de la ley, jueces de paz y alguaciles, son más bien personajes simbólicos; todos los asuntos "legales" entre los miembros del vecindario se solucionan sin recurrir a sus oficios, ni siquiera, a veces, a la ley "oficial"; consistiendo, precisamente, uno de los motivos de pérdida de la estimación del grupo, el recurrir a aquéllos o ésta. El ridículo, el desprecio o la indiferencia, en ocasiones la expulsión del culpable, he aquí las sanciones del vecindario.

La plaza pública, o el espacio libre que sus funciones llene, es el lugar de reunión de todo el vecindario; allí se pasea, se conversa, se ventilan los asuntos y querellas, se anudan vínculos; se toman incluso decisiones trascendentales, aún sin votarlas o proclamarlas a viva voz. Pese a que no hay una

organización formal, aparecen siempre los conductores y ejecutores de aquellas decisiones. La división del trabajo social se manifiesta en la atribución de las funciones comunales (militares, cívicas, religiosas) a aquellos a quienes se estima más capaces de satisfacerlas.

Para llegar a esta situación, un proceso evolutivo ha debido cumplirse. No nos proponemos describirlo en sus detalles, sino hacer resaltar sus aspectos más notables.

En toda reseña histórica del municipio europeo, antecedente del hispano - americano, suele mencionarse, como circunstancia propicia de su surgimiento y desarrollo, la convocatoria cada vez más frecuente del vecindario por alguno o varios de estos motivos: abusos de los señores feudales, inobservancia por éstos o por sus personeros de las leyes y costumbres, el imperio de la violencia en las relaciones privadas y públicas del propio vecindario, proliferación de la delincuencia en caminos y pasos, la erección de aduanas interiores que impedían el tránsito de personas y cosas, la multiplicación y agravación de exacciones y levas, etc. (6).

---

(6) De modo coincidente con esta opinión, consigna G. Carle: "Así como los conflictos y las violencias privadas del período de las invasiones trajeron, por necesidad, el establecimiento de los *feudos* y la formación de una *aristocracia territorial*, así los abusos y las vejaciones de los feudatarios prepararon el terreno al desarrollo de las *libertades municipales*". El mismo autor resta importancia a las discusiones acerca del origen romano o germánico de los municipios de la Edad Media; partidarios del primero son Savigny, Raynouard, A. Thierry, Guizot; del segundo C. Hegel, "porque a su juicio, la vida municipal romana debió desaparecer totalmente sobre todo durante la época de los lombardos". Carle se limita a observar que los municipios en la Edad Media fueron un hecho universal, como también lo habían sido los feudos". Surgieron tanto donde prevaleció el elemento romano, como el germa-

Coinciden las manifestaciones de estos desmanes con el propósito de unificación y centralización perseguido por los monarcas de Occidente, en los siglos XI y XII, a expensas de los señores feudales. El vecindario significaba entonces, por los siglos XI y XII, no sólo un centro de vida social unido y estabilizado, que atraía a su seno a los desposeídos y perseguidos hombres libres, sino también un foco de resistencia a la autoridad desmandada de los señores, con quienes negociaban, como y cuando podían, las condiciones de su supervivencia y el desarrollo de sus actividades, preponderantemente comerciales e industriales.

Tuvieron entonces los monarcas, asesorados por los legistas, factores de su creciente poderío, la idea de establecer y organizar los *comunes*, o concejos de los pueblos, otorgándoles cartas o estatutos; y depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal, al mismo tiempo que el Gobierno económico de la región en que se hallaban emplazados.

El monarca se reservaba el conocimiento y decisión de los casos de corte y el de apelaciones; y pa-

---

no, y, por consiguiente, no hay razón para atribuirlo a uno u otro elemento, sino que debe considerárseles más bien como una necesidad de la época y como el resultado de muchas causas y de diversos coeficientes históricos que, diferentemente combinados, dieron carácter distinto, no sólo a los *Comunes* de varios países, sino también a los de uno mismo... El predominio de la individualidad primero, la consolidación de las familias luego, y, por último, el desenvolvimiento de las comunidades civiles y municipales, son tres períodos de un mismo proceso en el cual cada estado que precede contiene los gérmenes del que ha de venir". ("La vida del Derecho en sus relaciones con la vida social" (t. e.) Madrid, 1912 pág. 225 - 6).

A los elementos romano y germánico, fuera preciso agregarles el aportado por el derecho canónico, importante para la caracterización del municipio como institución. (V.: F. Ferrara: "Teoría de las personas jurídicas". (t. e.) Madrid, 1929).

ra reforzar su autoridad en el lugar, estableció gobernadores políticos y militares, con el encargo expreso de "velar por la observancia de las leyes, recaudar los tributos y derechos reales, y cuidar la conservación de las fortalezas, castillos y muros de las ciudades" (7).

En los comienzos, reuníanse en concejo los habitantes o jefes de familia del vecindario para discutir los asuntos comunes, designar los alcaldes ordinarios o justicias, los encargados del regimiento económico, o regidores, y los jefes de la fuerza armada del común, que éste había organizado y tenía el derecho de mantener, "para proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad, y salir a servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros" (Ibid).

El estadio evolutivo siguiente está caracterizado por la reducción del número de personas que habrían de componer el concejo, o sea la formación del ayuntamiento, y la consiguiente aplicación del principio representativo. Sucede hacia mediados del siglo XIV, en España, en que se concluye la institucionalización del municipio. "Como cada pueblo era una pequeña república —dice Escriche—, y la concurrencia y reunión de todos los vecinos, especialmente en las grandes poblaciones, daba lugar a discusiones de no pequeña trascendencia y producía disturbios y parcialidades entre las familias, hubo de reducirse por fin el concejo a un número deter-

(7) Escriche: "Diccionario de legislación y jurisprudencia" - voz "Ayuntamiento".

minado de personas, que presididas por la justicia ejercieran el gobierno municipal y deliberasen sobre los intereses del común; y éste fué el primer origen de nuestros ayuntamientos". Sin embargo, sobre todo en los distritos rurales, no desapareció del todo la función de los concejos antiguos; lo prueba la supervivencia del *"concejo abierto"* (hombres y mujeres), que se mantuvo en España hasta el siglo XIX y tan importante papel jugó en la vida administrativa como en la emancipación de las poblaciones coloniales hispano - americanas (8).

La transformación de la estructura de los concejos en ayuntamientos, viene impuesta por esa circunstancia del crecimiento de la población, coincide asimismo con el desarrollo pleno de las poblaciones que habrían de ser capitales de reinos o centros vitales de las nuevas funciones políticas, militares, económicas, asumidas por las sociedades occidentales a comienzos del Renacimiento; dicho de otra manera, al surgimiento y afirmación de *la ciudad moderna.*

Cuando se habla del municipio contemporáneo, por antonomasia se alude al municipio urbano, perdiéndose momentáneamente de vista que hay municipios rurales, y que históricamente, en los países donde es posible rastrear sus antecedentes, éstos son el germen de aquél. Tal no es el caso, sin embargo, de los países hispano - americanos; por lo menos del Uruguay, donde el municipio ha sido una institución decretada en concepto y estructura, en fecha fija, que la historia conserva. Que en un medio pro-

(8) Conf.: R. Altamira y Crevea: "Contribuciones a la Historia Municipal de América" ("Symposium") - México D. F., 1951, pág. 16.

picio, haya tenido después un desarrollo distinto en varios aspectos del experimentado por las demás instituciones municipales de América, no borra sus orígenes, ni le quita sus características sociológicas.

Precisamente, ateniéndonos a la realidad histórica y social de nuestro municipio, echamos de ver cuán artificiosa es su caracterización de acuerdo a las categorías de la Sociología formalista, que algunos han intentado, la cual si bien puede ensayarse con respecto a la unidad social básica del municipio —el vecindario—, está condenada al error si se la aplica a la más compleja estructura que resulta de su institucionalización como tal.

A. Posada sostiene, en su conocida obra, que el municipio es una *"sociedad natural,* determinada por exigencias reales de la vida humana, que trascienden de las puras relaciones de parentesco o ascendencia común —real o simbólica—; en suma, domésticas, como exigencias que se producen merced a la convivencia territorial o espacial..." (9). La Garza, por su parte, afirma que (el municipio) "es una *comunidad natural o necesaria*, nunca una construcción puramente legal, estrictamente jurídica..." (10). Se trata de un intento de adaptar a la dilucidación de la naturaleza sociológica del municipio, la cónocida distinción de formas de sociedad y comunidad de Fr. Toennies (11), implícito en el primero, explícito en el segundo.

Sin necesidad de multiplicar las citas doctrinarias, es para nosotros evidente la inaplicabilidad de

(9) "El régimen municipal de la ciudad moderna" - Madrid, 1936, pág. 53.

(10) "El Municipio" - México - pág. 58.

(11) "Comunidad y Sociedad" - (t. e.) - Bs. Aires 1947.

las formas de sociedad y comunidad al Municipio porque éste no es un fijo de voluntad, ni un agrupamiento social, sino una *institución*. Aquellas formas son, en cambio, aplicables a la unidad básica del municipio, esto es, al vecindario. Parafraseando a Toennies, podemos decir: *se forma* la comunidad doméstica o el vecindario,*se hace* sociedad con otro, *se instituye* el municipio.

¿Qué es una institución? Por no constituír sino un tópico accesorio, instrumental, de nuestro trabajo, nos conformaremos con su caracterización sumaria, al sólo efecto de aclarar nuestro pensamiento sobre el concepto sociológico del municipio. Aceptamos , por ello, la definición que ofrece W. G. Summer, para quien "una institución está formada por un concepto (idea, noción, doctrina, interés) y una estructura" (12).

En el *concepto* de la institución se hace también consistir el fin a perseguir, la "idea de obra a realizar", dijera Hauriou, la razón de ser de la misma, que se mantienen con ella a través del tiempo y se expresa en el estatuto o ley orgánica que rige su funcionamiento. La definición del concepto implica la enunciación de la materia a la que van a ceñirse las funciones de la institución.

---

(12) "Los pueblos y sus costumbres" - (t. e. de "Folkways") - Bs. Aires, 1948 - pág. 79. Véase también: B. Malinowski: "Libertad y Civilización" - (t. e.) Bs. Aires, 1948; A. Kardiner: "El individuo y su sociedad" (t. e.) México; G. H. Mead: "Espíritu, persona y sociedad" (t. e.) - Bs. Aires, 1953. J. O. Hertzler: "Social Institutions", N. York, 1929. H. Hauriou: "La Théorie de l'Institution et de la Fondation" - En "Cahiers de la Nouvelle Journée" - 4º. París, 1925.

El concepto de Municipio implica, en consecuencia, la definición de lo que constituye la *materia municipal*, esto es, de la suma de necesidades y actividades comunes al vecindario; necesidades y actividades que deben satisfacerse en común, mediante los servicios públicos atendidos y costeados por el propio Municipio, y no por otra autoridad pública o estatal.

La *estructura*, por su parte, es el marco, el aparato o conjunto de órganos de la institución; a veces consiste tan sólo en un cuerpo reducido de funcionarios, designados para trabajar o cooperar de la manera prescrita en determinadas circunstancias. "La estructura mantiene el concepto y provee los instrumentos destinados a aplicarlos de hecho en forma de servir los intereses de los hombres organizados en sociedad" (Ibid).

Ahora bien, el conjunto de normas (legales y reglamentarias) en cuyas disposiciones se contienen o por las cuales se expresan el concepto y la estructura, suele llamarse el *régimen* de la institución.

El régimen municipal del Uruguay se halla contenido en la Constitución de la República, en la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos, y otras leyes nacionales, así como en decretos (leyes) departamentales, ordenanzas, reglamentos y resoluciones sancionadas y promulgadas por los propios Municipios.

Las instituciones son, por lo general, espontáneas o decretadas. Son lo primero, cuando toman cuerpo en las costumbres y crecen mediante los esfuerzos instintivos por los cuales se producen aquéllas; se consolidan luego por la imitación y los hábitos, propiciados por una filosofía de su conveniencia; se definen y especifican, finalmente, en esta-

tutos o reglas, prescripciones, instrumentos (13).

Llámanse decretadas, en cambio, aquellas instituciones que son "el producto de la invención racional y la intención". Toda institución de esta clase empieza por lo que terminan las espontáneas, a saber, por un estatuto, ley o carta que define su concepto y forma su estructura; de acuerdo con sus disposiciones, se adscriben a sus funciones un personal determinable en número, jerarquía y especialización, se previene el dictamen de normas técnicas y reglamentarias, complementarias de las fundamentales y se provee de un aparato material y de instrumental adecuados a la realización de sus fines.

En síntesis, pues, el municipio no es una realidad social primaria, sino secundaria o derivada, esto es, *institucional.* Por ser un centro de poder local, es un hecho político; por constituir un objeto del derecho (en el que se comprende su calidad de sujeto y su competencia para crear normas) es un orden jurídico; por las funciones sociales, económicas y culturales que tradicionalmente se le reconocen o viene

(13) "Lo que se denomina una institución - dice Lacombe - está realmente constituída por actos humanos..." "La institución surge con un hombre que comienza a practicar la cosa nueva; después, la uniformidad se extiende gradualmente..." "De igual manera, no muere de improviso sino que se vá reduciendo y termina, como ha comenzado, por ser un acto individual, un acontecimiento. En consecuencia, es lícito decir: la institución es un acontecimiento que ha tenido éxito". ("La historia considerada como ciencia" - T. e. - Bs. Aires, 1948 - pág. 19 y 20). Desde luego, no es preciso reducir el proceso institucional a manifestaciones individuales iniciales y finales, para comprender su formación a expensas de cambios o invenciones relativamente simples; esta es la falacia del psicologismo y del historicismo. Porque un acto, o varios actos individuales, no bastan por si solos para constituír una institución, esto es un hecho social.

cumpliendo, se nos muestra como una vasta organización de servicios públicos locales. La fuente de aquel poder y de este orden es el vecindario, el grupo local, o sea la sociedad misma.

Así como el Estado no es la sociedad, el Municipio no es el vecindario; la inversa, en cambio, es más verdadera: la sociedad *es* Estado, el vecindario *es* Municipio, en el sentido que de ella emanan los principios y a ella pertenecen los medios de la institucionalización estatal y municipal. El Municipio, en sentido estricto, viene así a consistir en una estructura de magistraturas políticas, oficinas técnicas, rodajes administrativos, normas jurídicas, etc., al servicio del vecindario, de la sociedad.

De conformidad con los lineamientos teóricos que anteceden, ¿cómo caracterizaríamos al municipio uruguayo?

La primera comprobación es que nuestro municipio no surgió espontáneamente, por la institucionalización de un vecindario nativo, o un grupo local establecido desde tiempo inmemorial, o casi, en el suelo patrio. Por el contrario, como se verá al exponer los Cabildos, la institución municipal fué creada por decreto del fundador de Montevideo, D. Bruno Mauricio de Zavala, quien previamente había traído a esta ciudad, el número de vecinos requerido para su instalación.

Algunos puede argüir que, más que creación, existió trasplante a nuestro medio de una institución nacida y desarrollada ya (incluso decaída) en la Madre Patria; sea. Pero, y ésta es la segunda comprobación, del hecho que nuestro municipio tenga un acta de nacimiento en fecha y lugar precisos, y disponga desde su instalación de un estatuto legal y

reglamentario, emergen consecuencias particulares, que en modo alguno son las que se advierten como resultantes del proceso de las instituciones de origen y desarrollo espontáneos. Confiamos que las páginas subsigüientes lo demostrarán.

2. — FUNDAMENTOS METODOLOGICOS

Nuestro punto de partida, es la comprobación que la vida jurídica de un pueblo organizado es la vida de su Constitución o Ley fundamental, con respecto a cuyas disposiciones la vida política se desarrolla con cierta autonomía y relativo acatamiento.

Lo que sucede con ese pueblo, que sociológicamente es *sociedad* (*comunidad,* para otros), acontece con las instituciones de ese pueblo, es decir, que éstas, como aquél, muestran un doble vivir: el de los textos jurídicos que las crean y modelan su organización y funciones, y el de su vida misma, la que ellas desenvuelven históricamente.

En el estudio del desarrollo evolutivo de los municipios, algunos autores se atienen sólo a los textos jurídicos, o a los hechos registrados históricamente; dicho de otra manera, sea a lo normativo, sea a lo real de la institución. No obstante la utilidad que pueden prestar esta clase de estudios, es notoria la insuficiencia de una exposición ceñida exclusivamente a lo jurídico o a lo histórico de esa institución.

Particularmente en el caso del municipio hispanoamericano, los textos jurídicos despistan la mayoría de las veces sobre la naturaleza y las funciones reales de la institución; pues pocas veces se ha dado como en América española, "el contraste

entre la realidad no conforme a la ley y la ley que no llega a ser realidad" (14).

Uno de los usos jurídicos más recibidos en las sociedades coloniales hispanoamericanas (y aún después) ha sido, justamente, el del incumplimiento *lícito* de la ley, o de lo estipulado contractualmente. Entre los muchos sentidos que tiene esa expresión, hay dos que deben ser destacados aquí, por su pertinencia.

El primero de ellos se desprende, entre otros, de la famosa expresión del colonizador Benalcázar: "la ley es acatada pero no cumplida". Como lo dice Terán, "las pragmáticas, las leyes, las instituciones cuidadosas, previsoras, modelos de inspiración prolija, se sucedieron hasta formar monumentos de escrituras; éstas provocarán la fatiga de notarios y copistas, harán las delicias de chicaneros y alimentarán, para su mayor dicha, las discusiones de los auditores; pero América continuará viviendo sin preocuparse de ese fárrago (15). Mas no siempre se dejaba de lado, lisa y llanamente, a la ley o la resolución; otras veces todo consistía en "buscarle la vuelta", sea que se la considerase perfecta en la forma, pero inaplicable a la realidad, sea pretexto para imponer una disposición bastardeada por intereses mezquinos o injustos privilegios.

El otro sentido de esa divergencia entre la ley y la vida jurídica, se halla en la creación incesante y creciente de normas y servicios, por las institucio-

(14) Juan B. Terán: "La naissance de l'Amérique Espagnole" - París, 1930 pág. 207. Ver también: J. A. Ramírez: "Sinopsis de la evolución institucional" - Montevideo, 1930 - capítulo sobre los Cabildos coloniales.

(15) Op. cit., pág. 200.

nes populares o semi-populares, como el Cabildo, ante la oscuridad, insuficiencia, ausencia y, a veces, incluso contra la existencia de reglas sobre las materias de su competencia genérica. Como razones de este proceder suele mencionarse el alejamiento de la metrópolis, la urgencia de resolución requerida por las situaciones planteadas, las rivalidades entre colonias, y entre magistraturas coloniales, la tardía creación de ciertas instituciones, etc.

Los Cabildos ofrecen abundantes ejemplos de uno y otro sentido, de la apuntada divergencia entre la ley y la vida jurídica colonial. Juan Agustín García subraya, en efecto, que los textos jurídicos relativos a las municipalidades coloniales inducen a error acerca de su verdadera significación, que ellas no fueron ni una escuela de vida democrática, ni un vivero de ideas y prácticas de gobierno propio, preparatorias de la revolución emancipadora. Al contrario, su falta de autoridad y escasa gravitación política provino de su sometimiento a la autoridad de los gobernadores y virreyes, que redujeron sus competencias a tratar solamente cuestiones edilicias o distraer su tiempo en deliberaciones interminables. Pablo Blanco Acevedo, por su parte y con referencia al Cabildo montevideano, subraya justamente la importancia social y política de la institución en nuestro medio, la cual desarrolló sus benéficas actividades al margen muchas veces de su Constitución (16).

Las consideraciones expuestas nos imponen seguir un doble método, abstracto o analítico de una

(16) Como se verá en el capítulo reservado al Cabildo, la Constitución de éste se componía de las Leyes y Ordenanzas sancionadas para el de Buenos Aires.

parte, e histórico de la otra; el abstracto o analítico estará orientado al examen de la institución municipal, tal como se ofrece en el derecho constitucional y administrativo nacional; y el histórico, enderezado a investigar "antes que la teoría abstracta de las instituciones, su vida a través del tiempo; cómo han nacido y por qué; de qué manera han evolucionado y bajo qué influencias; cómo han desaparecido y bajo qué causas" (17).

De las varias modalidades que se ofrecen de ambos métodos, descartamos la que conduce a la justificación de las instituciones, y sólo atendemos a la que nos ofrece la necesaria guía para la explicación de las mismas; no nos mueven preocupaciones axiológicas, y aunque tenemos nuestras preferencias como todo ciudadano, éstas no entran para nada en la dilucidación de las cuestiones planteadas y la formulación de sus respuestas como juicios de realidad.

Tan necesaria prevención no rige, empero, en la conducción de nuestras indagaciones, conforme a las reglas del método científico, por ejemplo en la distinción entre lo dado y lo construído, entre la ciencia y la técnica (Gény); y el reconocimiento del papel desempeñado por los factores políticos. En una exposición que es jurídica e histórica a la vez ¿por qué habría de prescindirse de estos factores? "La política, ha dicho G. Renard, es una función del bien común, la cual experimenta maneras de comprenderlo incluso contradictorias; los errores no es-

(17) P. Matter: "Sur l'étude du droit constitutionnel"; en "Revue d'histoire politique et constitutionnel"; Nº 1, 1937; pág. 35.

tán excluídos de ella, y mucho menos las pasiones: *humanum est*" (18).

Merced a acciones políticas, debe reconocerse, la conciencia jurídica y social actual, no es la misma de antes; y son sus obras, en América Hispánica, la emancipación del coloniaje, la organización constitucional, la difusión de la instrucción pública, los beneficios de la asistencia y la seguridad sociales, la democratización de la vida pública y las costumbres, la descentralización administrativa territorial y por servicios, etc., etc. No resta valor a nuestro pensamiento, que está abonado por realidades, el hecho que algunas etapas de la evolución institucional de América Latina, y en particular nuestro país, se hayan caracterizado, principalmente en el pasado siglo, por ser el derecho público y los objetos que éste rige, asunto cuasi - privado de personas o familias encumbradas políticamente. Lo cierto es, también, que no han cesado los esfuerzos por desterrar tales creencias y prácticas antidemocráticas y lograr un orden jurídico caracterizado como tal, y la estabilización de las instituciones políticas y sus agentes: lo que también se ha conseguido, felizmente, en numerosos países.

3. — PRINCIPIOS REFERENCIALES DEL PROCESO MUNICIPAL URUGUAYO

Los principios referenciales del proceso municipal en el Uruguay los circunscribiremos a dos, los más eficientes y constantes: el principio democrático y el de eficacia; sin perjuicio de señalar, en su

(18) "La philosophie de l'institution"; París, 1939; pág. 48.

2859

oportunidad, aquellas circunstancias que han tenido por efecto introducir variantes en el proceso formativo de nuestra institución comunal.

El Principio Democrático. — Fundamental, a nuestro juicio, preside el surgimiento, apogeo y crisis, en cierto momento, del gobierno municipal autónomo. Uno de sus conceptos básicos es el de *autonomía.*

El municipio o comuna — que a los fines de este trabajo, consideramos como voces sinónimas— es el ejemplo por excelencia de la llamada descentralización territorial autónoma.

Debemos, sin embargo, advertir que tanto éste como otro tipo de descentralización se traducen en la creación de entidades autónomas y personificadas. La operación jurídica de la descentralización, "lato sensu", en su significado primordial, consiste en sacar del centro en que se encuentran ciertos hombres, cosas y funciones para con ellos integrar un ente creado al efecto; asimismo, tal ente puede integrarse con hombres, cosas y funciones, parcial o totalmente no preinclusos en centro alguno. La operación se termina con el otorgamiento al ente, de los atributos de la personalidad y la autonomía, o sea la disolución del vínculo jerárquico a que antes estaban sometidos los seres, cosas y funciones con relación al centro, y su sometimiento a otra clase de vinculación, una de cuyas manifestaciones es una nueva forma de fiscalización que se llama, por eso, contralor de descentralización.

Sin participar del debate sobre la realidad o ficción de la personería jurídica de los entes no - humanos, podemos subrayar su principal consecuen-

cia: dar forma de unidad a lo que hasta ese momento era una pluralidad, la cual en lo sucesivo se conducirá de acuerdo a un plan trazado conforme a fines. En este sentido, no sería ya razonable discutir si el municipio, como persona jurídica, habría o no sustituído a la pluralidad de vecinos que, reunidos en torno al legendario árbol comunal, decidían los destinos de la comunidad por ellos formada.

El concepto de autonomía, no levanta tantas resistencias, aunque el nombre haya motivado más de una discrepancia sobre su empleo adecuado, prefiriéndose en algunos casos el de autarquía. Tal concepto, no es otro que el de la facultad más o menos extensa que poseen las personas jurídicas, de autodeterminarse en las materias de su competencia, en correlación con la extensión e intensidad del antes referido contralor de descentralización.

No vamos a enumerar todas las semejanzas y diferencias entre las personas jurídicas funcionales, creadas en base al principio de especialidad, y las territoriales, como el municipio; ni entre éstas y el fenómeno del federalismo. A los fines de nuestro trabajo, éstas son las principales diferencias: en la persona jurídica - funcional hay un servicio descentralizado, que es administrado con autonomía en todo el país y hasta los límites expresamente señalados, bajo el correspondiente contralor de descentralización; en la persona jurídica de base territorial, por el contrario, hay un conjunto de servicios, determinados en función de una circunscripción territorial (Departamento, localidad), que pasan al municipio con un "quantum" de poder público que se canaliza en funciones divididas y diversificadas en modo análogo al Estado, varios de cuyos elemen-

tos se reproducen en aquél. Otra fundamental diferencia es la relativa aplicación del principio democrático, nula prácticamente y sólo posible en los textos, para ciertos servicios descentralizados; pero positiva e íntegramente aplicados en cuanto a las personas jurídicas de base territorial.

Para Kelsen, cuyo pensamiento jurídico ha influído en cierto derecho hispano - americano reciente, esta diferencia es la nota que más peculiariza al municipio autónomo, caractérizado por dicho autor como una "combinación de la descentralización con el principio democrático, es decir, de autodeterminación" (19). La autonomía comunal es para él más o menos perfecta, según sea más o menos perfecta la descentralización, "por lo menos frente a los órganos centrales del Estado" (ibid), y no sólo frente al Poder Ejecutivo. De consiguiente, descentralizar órganos políticos autónomos equivale a eliminar la influencia de los órganos centrales democráticos. "La lucha por la autonomía administrativa, concluye Kelsen, no es más que una lucha por la democracia".

El Principio de Eficacía. — Con ser fundamental, el principio democrático no es todo en la organización municipal. Rowe (20), Posada (21) y otros autores han observado atentamente el fenómeno urbano, y comprobado que aquel principio debe combinarse con el de eficacia, también llamado de técnica, cuya importancia es mayor tratándose del gobierno y la administración de urbes populosas y ricas.

(19) "Aperçu d'une théorie générale de l'état"; en "Revue de Droit public"; París, 1926; parág. 45 A. 2º.

(20) "El gobierno de la ciudad", (Trad. esp.: Madrid, 1914).

(21) "El régimen municipal de la ciudad moderna", Madrid, 1916. Hay ediciones posteriores.

pero que no debe desdeñarse en los municipios rurales o urbanos, cuya población escasa y limitados recursos plantean ciertamente problemas simples, o de más fácil solución. Conforme o sus ideas, dichos autores sostienen que la solución del llamada "problema municipal" radica en la adecuada composición del principio democrático con el de eficacia; y que las soluciones defectuosas del mismo obedecen a la exagerada o viciosa aplicación de uno de dichos principios en desmedro del otro.

En efecto, la exageración del principio democrático implica un grave peligro, emergente de "la falta de responsabilidad continua y efectiva" en la prestación de los servicios municipales (22); pero el vicio opuesto, que despierta en el pueblo su confianza en una determinada forma de gobierno centrada técnicamente y la "creencia de que ha constituído un mecanismo automático, no sólo tiende a bajar el tipo del esfuerzo cívico, sino que libra al gobierno de aquella saludable fiscalización de la opinión pública, sin la cual un gobierno eficaz es imposible" (23). "La adaptación adecuada de los ideales cívicos y políticos a las condiciones de la vida de ciudad, es una cuestión de importancia tan fundamental, que sobre ella puede decirse que descansa todo el problema municipal" (24).

En análogos términos plantea Posada el problema municipal. "La lucha o contraposición entre la democracia y la eficacia, que se agita en el fondo del problema estructural del Estado, viene de tiempo

(22) Rowe: Op. cit., pág. 53.
(23) Ibid., pág. 59.
(24) Op. cit., pág. 61.

planteada en el seno de las comunidades municipales..." (25). Y el problema actual de la estructura del Estado, representativo y técnico a la vez, que pensamos se le plantea también al municipio moderno, entraña, para el maestro español:

"1º. — Una intensa y complicada organización de los medios de formación y manifestación de la opinión pública. 2º. — Una hábil y calculada disposición de los instrumentos técnicos de gobierno, mediante la formación cultural y profesional del funcionario competente. 3º. — Una estrecha y constante relación entre ambos factores estructurales, sintetizable aquélla en la noción fundamental del servicio público" (ibid).

Consignamos ahora los detalles de la estructura municipal que revelan la aplicación de uno y otro principio, y el equilibrio o armonía funcional de ambos. La verificación correspondiente reviste interés, pues a diferencia de los municipios europeos, las comunas hispano - americanas son en parte tradicionales y consuetudinarias, y en parte (a menudo la mayor), creación del legislador.

El principio democrático se manifiesta en la elección popular, directa o indirecta, de sus miembros (gobernantes y legisladores) y en el carácter representativo de éllos; en la existencia de órganos de democracia directa, para el ejercicio eventual de la iniciativa popular y el plebiscito, como derecho (acción) como recurso y como excepción; en la división de poderes que mantiene el equilibrio político de los órganos ejecutivo y deliberante, mediante los frenos y contrapesos de la teoría clásica; en la existencia de re-

(25) Op. cit., pág. 116.

cursos populares colectivos ante órganos (o poderes) centrales contra resoluciones de las autoridades departamentales; representación proporcional en las asambleas deliberantes; fiscalización e influencia populares mediante las diversas manifestaciones y formas de expresión de la opinión pública; publicidad de los acuerdos y resoluciones; etc.

El principio de eficacia se revela, a su vez, en la aplicación de las reglas de la división del trabajo y la racionalización administrativa; la existencia de órganos de información y asesoramiento técnico y profesional; la selección de los funcionarios y colaboradores sobre la base de una preparación especializada, profesional o técnica; y la existencia de un conjunto de reglas que prevén las condiciones de ingreso, estabilidad y retiro de los mismos (Estatuto, etc.). En fin, la preocupación por dotar a la localidad de servicios organizados y prestados según las reglas de la técnica o el arte respectivo.

PLAN

Hemos dividido la materia de nuestro estudio en dos grandes partes, la segunda de las cuales se divide, a su vez, en secciones y éstas en capítulos. Aparte la introducción (supra), se agrega una síntesis conclusiva, al final.

PARTE I. — Período Preconstitucional.

Cap. 1. — Los Cabildos.
Cap. 2. — El Cuerpo Municipal del Miguelete.
Cap. 3. — Los Concejos de Administración Provincial.

PARTE II. — PERÍODO CONSTITUCIONAL.

Sección primera: *La Constitución de* 1830.

Cap. 1. — El municipio (J. E. A.) en la Constitución.
Cap. 2. — El municipio (J. E. A.) en la Legislación.
Cap. 3. — El municipio (J. E. A.) en la Reglamentación.

Sección segunda: *La Constitución de* 1918.

Cap. 1. — El municipio (C. A. D. y A. R. D.) en la Constitución.
Cap. 2. — El municipio (C. A. D. y A. R. D.) en la Legislación.

Sección tercera: *La Constitución de* 1934 *y enmiendas de* 1936 *y* 1942.

Cap. 1. — El municipio (I. D. y J. D.) en la Constitución.
Cap. 2. — El municipio (I. D. y J. D.) en la Legislación.

Sección cuarta: *La Constitución de* 1952.

Unico Capítulo: El municipio (C. D. y J. D.) en la Constitución.

PARTE PRIMERA

Período Preconstitucional

PARTE I

CAPÍTULO I

LOS CABILDOS

Si bien reina acuerdo sobre el origen etimológico de Cabildo, que está en la palabra latina "capitulum", en su significado primitivo de "comunidad de capitulares de una catedral o colegiata" y en el posterior de asamblea de los principales de la ciudad (por derivar, el vocablo latino, de "caput", es decir, cabeza), no le hay en cambio —y ésto viene a confundir la cuestión de las fuentes institucionales— para la palabra "Alcalde", presidente o cabeza del Cabildo. Porque algúnos pretenden que la misma proviene de "al cadí", voz árabe que significa juez, y que está de acuerdo con la calidad funcional que el predicho alcalde investía. Pero otros afirman, no existiendo disputa en cuanto al origen semita del vocablo, que éste deriva en rigor del hebreo, en el cual se hállan además las voces "Kahal", que significa "Asamblea como una congregación", "Kahaliah" o república, "Kohoil", o reunirse (verbo reflexivo) y finalmente "Kahil" o alcalde, con la misma y aún más precisa significación que tales palabras tienen en árabe y en castellano.

Sin embargo de su interés, tan espinosa disputación filológica roza apenas nuestro tema. Dejándosela a los especialistas, diremos empezando el punto,

que el Cabildo fué una institución - persona de cuño semipopular durante el coloniaje, que duró hasta los albores de nuestro constitucionalismo, y cuya evolución histórica y administrativa arranca desde la instalación del mismo, por nombramiento del fundador de Montevideo, don Bruno Mauricio de Zavala, el 1º de enero de 1730.

Normas fundamentales.

Para el régimen y funcionamiento general de la institución capitular había, principalmente, dos fuentes de reglas: la Recopilación de Indias de 1680 (Libro IV), que fué la más importante jurídicamente, y los actos y mandatos del Rey de España y sus Virreyes, de una parte, y de la otra los actos y mandatos (más que éstos, a veces, las prácticas) de Gobernadores y Comandantes militares, los cuales se pretendía derivaban de los primeros. Actos y prácticas, los últimos, casi siempre en franca pugna con aquel cuerpo jurídico y los fines expresos e implícitos a que debía responder la institución del Cabildo.

Sin embargo, D. Rafael Altamira y Crevea subraya el hecho que no exista (por lo menos que él no conozca) "ninguna disposición general (ley, ordenanza o instrucción) concerniente a la estructura y funciones del Municipio indiano, ya suelta y especializada, ya formando parte de leyes de materia compleja" (26). Se dieron, eso sí, "Ordenanzas particulares para cada nueva población, ya emanadas del

(26) "Manual de Investigación de la Historia del Derecho Indiano" - México D. F., 1948 - pág. 71. También: "Contribuciones a la Historia Municipal de América" - México, 1951 - pág. 46.

conquistador o arrendador, ya del cabildo constituído" (Ibid).

Para Montevideo rigieron, aparte las normas aplicables insertas en la Recopilación de 1680, las Ordenanzas vigentes en Buenos Aires, las cuales, con las modificaciones dispuestas por el Fundador, formaron como su Estatuto o Constitución (27).

Esas Ordenanzas y sus complementarias dadas en Montevideo, se consideraban todavía valiosas y dignas de seguir rigiendo en 1819, bajo la dominación lusitana; al punto que, apercibida la Municipalidad que no había "una Ordenanza que prefixe el régimen que por ella debe observarse en todos sus actos, deliberaciones y demás casos que le ocurran: (dispuso) se traigan a la vista las Ordenanzas que han governado en esta Corporación y la de Buenos Aires, y tomando de una y otra lo que parezca a propósito y conveniente, se forme una Constitución ú Ordenanzas que rijan en lo subcesivo..." (28).

Caracterización Jurídico - Política del Cabildo.

Uno de los primeros y más solemnes actos del Gobernador Capitán General de la Provincia del Río de la Plata, D. Bruno Mauricio de Zavala, previos a la instalación del Municipio de Montevideo, fué la declaración de Ciudad (29), otorgada en 20 de di-

---

(27) "Revista del Archivo General Administrativo" - Montevideo, 1885 - Acta del 2 de enero de 1730 - Vol. I, pág. 195. Las Ordenanzas bonaerenses están reproducidas desde la pág. 173.

(28) Archivo General de la Nación: "Acuerdos del extinguido Cabildo de Montevideo" - Montevideo, 1939 - Vol. XIII, pág. 258.

(29) Ver: "Revista del Archivo General Administrativo" - Montevideo, 1885 - Vol. I, pág. 208

ciembre de 1729 a la nueva Población cuyos término y jurisdicción fueran señalados por el capitán de caballos corazas D. Pedro Millán en 24 de diciembre de 1726 (30). Dicha declaración procedía a tenor de la Ley 2ª del Libro 4º, Tít. 7 de las Recopiladas de Indias, conforme al cual debía el Gobernador del Distrito, ante toda nueva población, declarar si la misma habría de ser Ciudad, Villa o Lugar (pueblo), y formar "el *Consejo República* y oficiales de ella".

Hecha esta declaración, y de acuerdo con la Ley 19 del mismo Título y Libro, procedió Zavala a elegir *Cabildo, Justicia* y *Regimiento,* y nombrar *Casa Capitular de Ayuntamientos* (31).

La terminología empleada es de importancia, decisiva en muchos casos, para explicarse la estructura y las funciones de la institución creada. La acepción moderna de los vocablos despierta, sin embargo, dudas acerca de su significado, por lo que hemos considerado necesario rastrear éste en la historia del derecho español e hispanoamericano, y en las actas de sesiones del Cabildo montevideano.

1. — Para la teoría sociológica, *república* es sinónimo de comunidad o sociedad; en el caso del municipio, de comunidad de vecinos, o sea el vecindario. La misma acepción, la hallamos empleada por teólogos y canonistas con referencia a la iglesia. Así F. de Vitoria: "Finalmente, Iglesia no significa más que República o comunidad o religión cristiana... Nosotros, pues, en esta relección acerca de la Iglesia

(30) Ver: Revista y vol. citados, pág. 100.

(31) Rev. y vol. citados, pág. 208 - 9.

siempre empleamos esta palabra, significando la comunidad o república de los fieles" (32).

Para la teoría constitucional contemporánea, *República* designa una de las formas del Estado (Jellinek) o del Gobierno (Duguit); la monarquía es el nombre de la otra. Por estas palabras (República, Monarquía), suele también designarse a la institución-persona que resulta del proceso jurídico aplicado a la formación de la voluntad del Estado: si se trata de una *entidad corporativa,* grande o pequeña, hay república; si de una sola persona, monarquía. Por ello, suelen considerarse "república" en el sentido propio de la palabra, aquellos regímenes constitucionales fundados sobre el Gobierno directo (referendum e iniciativa populares), el gobierno representativo, el gobierno parlamentario o, por lo menos, aquellos que favorecen el sistema de la separación de poderes con elección de gobernantes.

Para la teoría política, la perspectiva se amplía y aclara al mismo tiempo. Nos ofrece dos acepciones de república: una arcaica, y la otra moderna. Esta equivale a forma de régimen político, y más o menos es la misma ya examinada como régimen constitucional. Aquella, en cambio, es más fiel a la etimología: *"res publica"*, o sea la *cosa* o *causa pública* objeto de la Política y núcleo de relaciones, situaciones e instituciones de donde surgirá el Estado.

Esas dos acepciones pueden fundirse en una sola, como cuando se entiende que no puede haber una "cosa pública", si no es gobernada y administrada

(32) "Derecho natural y de gentes" - t. e. - Buenos Aires, 1946, pág, 48.

por una *república* (33), y, recíprocamente, no se concibe a ésta sin aquélla.

La acepción compuesta que de aquí resulta es, justamente, la que conviene a la república de los textos legales y forales que regían las instituciones locales españolas e hispanoamericanas. República, viene entonces a significar: como institución-cosa, es la causa pública, el común o su utilidad; como institución-grupo (o persona), la ciudad, la villa, el lugar, concejo o comuna, que gozaba de los privilegios de restitución y mejora otorgados a los menores de veinticinco años, al mismo título que los reyes y las iglesias, al tenor de la Ley 10 del título 19 de la Partida 6ª (34).

De ahí que el Municipio español (de que derivó el hispanoamericano), una vez superadas las dificultades de la asamblea de vecinos, reuniéndose y deliberando con método directo, se organizara en capítulo o concejo, entidad corporativa cuyos miembros eran electivos, a veces popularmente, y cuya voluntad se formaba en ayuntamiento o junta.

2. — El Cabildo de Montevideo habría de ser también, por disposición de su institutor, Justicia y Regimiento.

---

(33) Caso en el cual son compatibles monarquía en lo nacional y república en lo local o municipal.

(34) Conf.: Escriche: "Diccionario de legislación y Jurisprudencia" - Voz "República" - "Las Siete Partidas del Rey don Alfonso el Sabio". París, 1861; vol. 4º, pág. 391 - 2. Decía en efecto la precitada ley: "Porque los bienes de las eglesias, et de los reyes et de los concejos se pierden o se menoscaban por culpa de los que los han a procurar o por engaños de los otros; por ende fué establecido antiguamente que tales bienes hayan aquel previllejo et aquella mejoría que han las cosas de los menores de veinte et cinco años..."

Era *Justicia,* en el sentido que entonces y hoy se da a la función jurisdiccional, y estaba simbolizada en la vara que debía portar el Alcalde, cuyo oficio era principal. Se elegían, no obstante, un Alcalde de primer voto y Juez de los naturales, y un Alcalde de segundo voto y Juez de menores, con relación a los cuáles se ajustaban las precedencias en la Casa capitular y en las ceremonias, particularmente las religiosas.

Desde luego, tratábase de Justicia *realenga,* y no señorial, ya que la autoridad era puesta por el rey como tal, y no como señor, para que la administrara en su nombre, en la nueva ciudad.

La acepción de *Regimiento* es la misma de *Gobierno político* y *económico* de la Ciudad, según se expresa en la aprobación que dió el Rey de España D. Felipe V, del reparto de tierra y erección del *Cabildo* de Montevideo (35). En la ya referida acta de 20 de diciembre de 1729, se dice expresivamente, al referirse a los cometidos de los Alcaldes: "les doy y conzedo toda la jurisdizion ordinaria que por dro sea nezessaria... para que juntamente con el Regimiento tengan la Administración de la República" (36).

En suma, pues, "Cabildo, Justicia y Regimiento de la República" quiere decir: el organismo pluripersonal y electivo a cuyo cargo habría de quedar la justicia, el gobierno y la administración de la cosa pública, dentro del término y jurisdicción atribuídos a la ciudad.

---

(35) Acto del 7 de diciembre de 1731, en Sevilla. A pág. 203 de la Revista y volumen citados.

(36) Ibid., pág. 209.

Organización.

El Cabildo de Montevideo debía componerse de nueve miembros, "procurando (el Gobernador, o quien hiciera sus veces) elegir las personas más beneméritas de buenas costumbres, opinión y fama, de manera que no sean inferiores ni tengan raza alguna de morisco, judío ni mulato, para que así se mantengan en paz y quietud en sus Ayuntamientos y Lugares..." (37). Claro está, que de haber sido estrictamente observadas estas recomendaciones, muchas veces se quedara sin regidores el Cabildo montevideano; y que, para salvar ese no pequeño inconveniente, se dejara constancia, *formalmente,* que la institución quedaba integrada tal como se prevenía.

El primero de enero de 1730, fueron designadas por el Fundador, las personas que habrían de desempeñar los cargos de Alcaldes Ordinarios de Primero y Segundo Votos, Alguacil Mayor, Alférez Real, Alcalde Provincial, Regidor Fiel Ejecutor, Regidor Depositario General, Procurador General y Alcalde de la Santa Hermandad (38).

En 1804 fué suprimido el cargo de Depositario General y se crearon los de Defensor de Pobres y Defensor de Menores (antes anexo al de Alguacil Mayor), con la dignidad de Regidores, y el de Escribano del Cabildo que fué provisto oficialmente recién al año siguiente.

Otras modificaciones en la composición del Cabildo se producirán como consecuencia de los hechos políticos trascendentales que tuvieron por escenario el Uruguay (emancipación, invasión portuguesa).

(37) "Revista del Archivo..." cit., pág. 210.
(38) "Revista del Archivo..." cit., pág. 212 - 3.

El propio Fundador resolvió que los componentes del Cabildo se renovaran anualmente, antes del primero de Enero o "por suertes, observando el método de la Instrucción que a continuación de este Auto se expresa"; el sorteo debía hacerse secretamente por "cedulilla", "todas de un tamaño sin diferencia alguna y doblando cada cual la suya", las cuales debían ser colocadas en el interior de un "cántaro nuevo"; después de bien revueltas, harían que un niño no mayor de siete años metiese la mano en la urna y sacase las cédulas una a una... (39).

Esta era la regla. Excepcionalmente, podían darse nombramientos de cabildante vitalicio (otorgados por el Rey, como recompensa), o sacarse a subasta los cargos, o elegirse, contra leyes y reyes, a aquellos que contasen con la decisión del vecindario.

Un conjunto de disposiciones recopiladas garantizaba el acto eleccionario, previniendo que de modo alguno persona o fuerza extraña al Cabildo influyera en la elección. La sede de dicho acto debía ser la propia sala capitular, prohibiéndose que lo fuera la casa del Gobernador, no obstante ser éste el presidente nato del Cuerpo y tocarle decidir en caso de empate.

Desde luego, los candidatos a cabildantes debían ofrecer las condiciones requeridas para el ejercicio del cargo. Regían también, al efecto, disposiciones sobre incompatibilidades, fianzas y garantías, establecidas legalmente para salvaguardia de su más correcto desempeño; entre otras prevenciones, se prohibía a los capitulares ciertas especies de negocios y oficios "viles", algunas ausencias sin autorización del

(39) "Revista del Archivo..." cit., pág. 216 y sgtes.

Cabildo y del Gobernador, y, "a fortiori", incurrir en alguna de las causas de inelegibilidad.

FUNCIONES. — Estaban distribuídas empíricamente, entre los cabildantes. Fuera de la división del trabajo, connatural en todo organismo pluripersonal, tal vez no existiera otro principio técnico que rigiese la actividad del Cabildo; porque especialización de funciones al menos en forma notoria, apenas si la hubo.

P. Blanco Acevedo clasificó las funciones en dos grupos: privativas y particulares para cada uno de los empleos, por una parte; consultivas y deliberantes, en cuanto a las resoluciones de la corporación, por la otra (40).

Desde el punto de vista jurídico, sobre el objeto de dichas funciones, compartimos la afirmación de R. Altamira, quien expresa: "Verdad es que la materia municipal no se expresó nunca, en ninguno de los reinos medievales de España, ni tampoco después en forma de ley general, sino en la forma individual de las cartas pueblos y los fueros dados á cada localidad. Por lo tanto, la tradición no podía sugerir otro procedimiento (ni lo ha sugerido hasta el momento de unificación y codificación legal que caracterizó el siglo XIX) que el de las Ordenanzas particulares para cada nueva población, ya emanada del conquistador o arrendador, ya del cabildo constituído; y así ocurrió en las Indias" (41).

(40) "El Gobierno colonial en el Uruguay" - Montevideo, 1929 - pág. 111. Cfr.: C. H. de Pena: "La administsación local en el Uruguay", en "Jurisprudencia (Colección Abadie Santos)", Tomo XVI, pág. 656 y sgtes.

(41) "Manual de Investigación..." cit., pág. 71.

Una breve compulsa de las actas de reuniones de los Cabildos hispanoamericanos, nos muestra que integraban legal y tradicionalmente la materia municipal, funciones como las siguientes: repartimientos de solares, huertas y ejidos; normas sobre obrajes y telares, y explotación de las riquezas naturales, suministros de artículos de primera necesidad: agua cereales, legumbres, pan, carne (el "abasto" por antonomasia) y fijación de sus precios respectivos; comisiones, pesas y medidas, fieles, contrastes o marcadores; inspecciones y licencias de boticas y casas de mala nota; protomédicos y maestros de escuelas elementales; contrucción de casas y edificios públicos o religiosos; inspección de carnicerías, panaderías, pescaderías, concesiones y licencias, expendios de artículos alimenticios, incluso el vino; imposiciones, arbitrios, rentas e intereses; nombramiento de sus agentes: alarifes e inspectores de mataderos, guardianes y celadores, etc.; organización o contribución a ceremonias diversas, "procesiones, loas y mascaradas"; constancias por usurpación de sus fueros, y defensa tenaz de su autonomía.

Más tarde, fuéronse agregando a las precedentes nuevas actividades de policía higiénica, sanitaria, urbanística, seguridad, moralidad, saneamiento, vialidad, alumbrado, tránsito y transportes de personas y de cosas; asunción o ejercicio directo de empresas y servicios como suministros y expendios varios (municipalización); ampliación de sus competencias tributarias; extensión de la autonomía, democratización progresiva de sus procedimientos para la elección y designación de los agentes municipales, etc., etc.

En síntesis, era el Cabildo competente en materias de jurisdicción civil y penal (42); la mercantil, en cambio, competía al Consulado, tribunal de comercio de integración también semi-popular. Las causas de Gobierno, que hoy llamaríamos administrativas, a su vez, estaban reservadas en modo privativo a los virreyes y gobernadores. Era asimismo competente el Cabildo en materias de policía de seguridad, salubridad, edilicia y del trabajo; de asistencia e higiene públicas: de instrucción pública y de milicias, puertos, etc. Eran competentes para dictar ordenanzas o disposiciones de carácter general, y sancionar las infracciones con multas. Contaban con recursos financieros propios, sea originarios (los provenientes del dominio municipal, como decimos hoy), sea derivados (provenientes de impuestos, tasas, derechos, precios, patentes, arbitrios y otras contribuciones) todos ellos creados, recaudados y aplicados por el mismo Cabildo. Políticamente, les estaba reconocido el velar por su autonomía y por el respeto y la seguridad de las personas y sus derechos.

"A principios del siglo XIX —anota C. M. de Pena— Montevideo sostenía hospital para enfermos pobres, ermitas para virulentos, escuela gratuita costeada por individuos del pueblo y enseñanza de primeras letras, dadas por las Hermanas Domínicas y por los Conventuales de San Francisco; contaba con una Casa de Comedias; había completado la nomen-

(42) Entre los cometidos del Alcalde de la Santa Hermandad figuraban el perseguir a los ladrones cuatreros fascinerosos, robadores de mujeres de cualquier estado, "amanzebados ociosos y bagamundos", "sin permitirlos en esta jurisdicción", como asimismo el proceder en Justicia contra los incendiarios que queman las campañas, en especial en tiempo de cosechas" ("Revista del Archivo..." cit., pág. 215).

clatura de sus calles, instalado el servicio de alumbrado en las principales; discutía su Cabildo asuntos de higiene pública, votaba el empedrado, la construcción de cercos y calzadas; estudiaba el suministro de aguas potables y el establecimiento de un lavadero público; se ocupaba de la limpieza y conservación del puerto, de la construcción de alcantarillas, calzadas y puentes, afectando a limpieza pública y a vialidad $ 47.600.00, a tomar del remate de carnes en los años 1805 y 1806. ¿Qué de extraño, entonces, que cuando Buenos Aires caía, en junio de 1806, en poder de los ingleses, organizara Montevideo la Reconquista, formando cuerpos nuevos de milicia, acumulando en breve tiempo recursos enormes?" (43).

No se limitó a esto el Cabildo de Montevideo; conocedor de la huída del virrey Sobremonte, de hallarse en suspenso el Tribunal de la Real Audiencia y juramentado el Cabildo de Buenos Aires, vino a declarar que "era y debía reputarse al Gobernador de Montevideo, Ruiz de Huidobro, como Jefe Supremo del Continente, pudiendo obrar y proceder con la plenitud de esta autoridad para salvar a la ciudad amenazada y desalojar la capital del Virreinato" (44).

Dos años más tarde, Montevideo consagrará definitivamente la autonomía de esta *República*, al desconocer la destitución del Gobernador Elío, ordenada por el Virrey Liniers, e impedir que el sustituto de aquél, D. Juan Angel Michelena, tomara posesión del cargo.

(43) Op. cit., pág. 660.

(44) F. Bauzá: "Historia de la dominación española en el Uruguay". Cit. por C. M. de Pena. Op. cit., pág. 661.

En el acta del cabildo abierto de Montevideo, celebrado el 21 de setiembre de 1808, se recoge todo el proceso de la insurgencia que resultaría premonitoria de la Emancipación. En un párrafo significativo de la misma, se expresa textualmente que: "*debía obedecerse pero no cumplirse* la citada orden superior del 17 del corriente" (que mandaba destituir a Elío y reemplazarlo por Michelena) (45). Y al cortar el vínculo de subordinación que hasta entonces se mantuviera con Buenos Aires, capital del Virreinato, formó una Junta "a ejemplo de las que se han mandado crear por la Suprema de Sevilla en todos los pueblos del reino que contengan el número de 2.000 vecinos" (Ibid). Junta que fué compuesta por vecinos elegidos directamente por el pueblo, y presidida por aquel gobernador destituído por el Virrey y mantenido en su cargo por el Cabildo.

Funcionamiento.

Constituye la parte más interesante, a nuestro juicio, de la historia administrativa nacional. Vimos antes que las funciones capitulares podían clasificarse en particulares a cada empleo, y en deliberantes o privativas de la corporación. Ahora bien, las últimas se trataban y resolvían en "Cabildo abierto" o "Cabildo cerrado", esto es, según se realizara la reunión con asistencia de los capitulares y del pueblo, directamente o por medio de representantes, o con aquellos solamente.

Cuando funcionaba en Cabildo cerrado, la institución capitular revestía la forma de un órgano de

(45) Verla en Eduardo Acevedo: "José Artigas" - 2ª ed. Montevideo, 1933 - pág. 291.

gobierno, administración y legislación típicamente municipal, a menudo en conflicto con los Comandantes militares y los Gobernadores, resueltos muchas veces en favor del primero. Las luchas entre los Cabildos y los agentes o representantes del gobierno central ilustran sobre el arraigo temporal de la tendencia que muestran estas autoridades a intervenir en la elección de capitulares e invadir la esfera de competencia de los regidores, así como la tradicional dignidad de las instituciones civiles rechazando tales intervenciones.

Mucho más importante, desde el punto de vista democrático, ha sido el Cabildo abierto, cuyo origen próximo se remonta, según autores, a los municipios o concejos castellanos de la época de la Reconquista; opinión que no es general.

No es nuestro propósito entrar en la discusión existente al respecto; pero nos resistimos a omitir toda reflexión sobre el punto, como la siguiente: la controversia es inútil, si los autores opinantes en el sentido afirmativo o negativo de aquel origen, convienen que ambas instituciones (Cabildo abierto y Concejo castellano) se fundaron y actuaron con espíritu de libertad y ánimo inquebrantable de autodeterminación, a pesar de las épocas de decadencia y sumisión abyecta de los regidores al representante del poder central. Las instituciones creadas sobre aquellos fundamentos de libertad y autodeterminación son en la Historia y la Teoría política especies del mismo género de realización de principios éticos por el hombre; resultan, por lo tanto, emparentadas, aunque ninguna vinculación genética se logre establecer entre ellas.

Para BLANCO ACEVEDO, el Cabildo abierto es "en determinados y especialísimos casos, una forma de régimen directo o de gobierno del pueblo por el pueblo mismo" (46). Este carácter revistió el Cabildo abierto de Montevideo, el 21 de setiembre de 1808, los términos de cuyas deliberaciones, consignados en el acta respectiva, "forman como el anticipo de la fórmula de Mayo, completamente revolucionaria" (47).

Tan autorizada opinión no debe, empero, conducirnos a sobrestimar el papel de la institución, ni juzgar por algunos actos todo el desempeño de la misma, durante el período colonial; ni su naturaleza jurídico - política, ni la índole de los asuntos corrientemente tratados en Cabildo abierto permiten trascendentalizar el juicio que merece su actuación en dicha oportunidad. La misma excepcionalidad de los Cabildos abiertos insurgentes, no sería otra cosa que una manera de expresarse el principio democrático y el afán de gobierno propio latente en el vecindario.

Más aún, "de jure condito" no existían Cabildos abiertos; al contrario. Disposiciones expresas de leyes indianas prohibían toda extraña ingerencia (48), y la del vecindario como tal lo sería. Los hechos de ingerencia popular en la marcha del Cabildo eran sin embargo más fuertes que las pragmáticas reales o las órdenes de Virreyes y Gobernadores, que "se acataban pero no se cumplían"; los Ca-

---

(46) Op. cit., pág. 121.

(47) J. A. Ramírez: "Sinopsis de la evolución institucional", Montevideo, 1949, (2ª ed.); pág. 24.

(48) R. Levene: "La Revolución de Mayo y Mariano Moreno"; Buenos Aires; T. II, cap. I.

bildos abiertos aparecieron así, históricamente, como una manera de funcionar la institución capitular, tolerada más bien que autorizada por la Corona, en atención quizás a los reducidos límites de la ciudad colonial y a la distancia que se encontraba del poder central o de sus representantes en Indias.

DE PENA, sin escatimar su elogio para aquellos hechos por los cuales más resplandece el prestigio de los Cabildos, admite dentro de límites aceptables la significación política y jurídica de estas instituciones coloniales que otros exaltan hasta la hipérbole. Reconoce así que "la institución no fué de origen popular", que su organización, facultades y franquicias emanaron de la confirmación que dió el rey de las ordenanzas municipales de Buenos Aires, para que rigiesen en Montevideo con las *Adiciones* que para el buen gobierno agregó Zabala", que "emanaba de una solución oligárquica", "intervenida al principio por el capitán comandante de la guarnición". "Los Cabildos en general sintieron muy de cerca, *durante la larga siesta colonial,* la mano férrea del superior en la administración civil o militar; pero el Cabildo de Montevideo escapó en gran parte, a esa presión manu militari. Lo que se debió a las condiciones especiales de la Gobernación de Montevideo y a las cualidades personales de algunos de sus gobernadores..." (49).

Vista a la luz de la distinción metodológica afirmada al principio, la opinión de BLANCO ACEVEDO se explica todavía más. Los hechos significativos que cita este autor tienen diverso valor para el jurista y el historiógrafo político. BIELSA, que no tiene en

(49) Op. cit., pág. 653.

cuenta aquella distinción, cuando enaltece el papel político de los Cabildos (a los cuales no llega a asignarles modalidades de régimen directo), la impone sin embargo para calificar, sin apasionamiento, la supresión de la institución capitular por el Gobierno unitario de Buenos Aires (50).

Desde el punto de vista histórico - político, se imponen asimismo algunas precisiones. Si bien los orígenes del Cabildo hispano - americano se remontan al municipio castellano de tiempos de la Reconquista, o si se quiere a los municipios españoles tal cual se ofrecen durante los siglos XV a XVII, al tiempo de producirse el Descubrimiento de América, aquéllos "no eran más que una sombra borrosa y desdibujada de lo que en un tiempo fueron. Si en el orden estrictamente jurídico mantenían los rasgos de sus viejas prerrogativas, la realidad de su actuación política y social era muy diferente" (51). La institución concejil había decaído no poco de su antigua grandeza y privanza, bajo el Ordenamiento de las Cortes de León (1188) y el Privilegio de las Cortes de Zaragoza (1348), ya menguada por el absolutismo de los Austrias, vencedores en Villalar (1520) de las Comunidades de Castilla y supresoras de los Fueros de Aragón (1591), y por los Borbones, cuyo primer dinasta abolió en 1714 los Fueros catalanes. De aquí, entonces, que para juzgar debidamente a los Cabildos sea necesario atender en cada caso, tanto a sus antecedentes como a las circunstancias concretas de su actuación. En el descui-

(50) V. "Principios de régimen municipal"; Buenos Aires, 1940; Cap. II, pág. 59 y sgtes.

(51) J. M. Ots Capdequí: "Manual de Historia del derecho español en las Indias y del derecho propiamente indiano"; Buenos Aires, 1943, T. II; pág. 166.

do de esta necesaria prevención deben buscarse las razones de la diversidad de opiniones sobre los orígenes, naturaleza y papel de la institución capitular en América hispánica.

Evolución del Cabildo, Cabildos Patrios, Supresión de los Cabildos.

Recién en 1815, bajo la gobernación de Otorgués, se entregó al pueblo y en forma indirecta, la elección de los capitulares. Un año después, ARTIGAS amplió sus atribuciones, dándole carácter de "Cabildo Gobernador". La elección del Cabildo, en esta oportunidad, fué confiada a un colegio elector, integrado por delegados populares de distrito y por delegados de Cabildos de la Provincia (52).

Viene después el predominio del gobierno establecido en Buenos Aires, y a continuación el triste período de la dominación luso - brasileña, que se cierra finalmente con la supresión legal de los Cabildos y su sustitución por Concejos de Administración. Detengámonos un momento en los pormenores.

En 1821, por decreto de validez para las provincias argentinas, fueron suprimidos los Cabildos, "hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de las municipalidades". Se da, posteriormente, la Constitución unitaria de 1826, también llamada de Rivadavia.

En el Uruguay, de acuerdo con el acto de anexión o reincorporación del país a las Provincias Uni-

(52) E. Acevedo: "Anales Históricos del Uruguay"; Montevideo, 1933; Tomo I, pág. 180.

das del Río de la Plata, sancionado por la Sala de la Florida (1825), fué votada la Constitución de las nombradas Provincias Unidas; en virtud de ello, se prestó acatamiento a leyes y decretos dictados por las autoridades establecidas en Buenos Aires. Fué así que la Segunda Legislatura Oriental, constituída de acuerdo con una ley de enero de 1826, suprimió los Cabildos y dispuso la división del país (Provincia Oriental) en departamentos, y estos en cuarteles, poniendo al frente de cada departamento a un comisario y a la cabeza de cada cuartel un alcalde.

Perdura todavía, en la Argentina, el debate sobre la razón o sinrazón de la supresión de los Cabildos. Florencio VARELA, al exponer los motivos de la misma, en párrafos que transcribe DE PENA, sostiene: "Inconvenientes de una autoridad de tiempo de la dominación metropolitana. Discordancia de una institución que había dado ser a la revolución con las que eran producto de la revolución misma, lo que hacía exclamar a Alberdi: "de un antiguo Cabildo español había salido a luz el 25 de Mayo de 1810 el gobierno republicano de los argentinos; pero a los pocos años, este gobierno devoró al autor de su existencia. El parricidio fué castigado con la pena del talión"!

El final del párrafo de ALBERDI, no es menos elocuente que su comienzo: "...la libertad republicana pereció a manos del despotismo político, restaurado sin el contrapeso que antes le ponía la libertad municipal" (53).

(53) V. "Derecho público provincial argentino", Cap. II, párrafo VI.

Cualquiera que sea el juicio que merezca la gestión de los Cabildos, debe reconocerse el acierto que encierra el juicio de ALBERDI. En todas partes y en todo tiempo (la evolución del Municipio uruguayo lo demuestra, como se verá), la institución comunal es por lo menos simbólicamente, salvaguardia de las libertades públicas y la primera escuela para la vida democrática de la nación.

CAPÍTULO II

EL CUERPO MUNICIPAL DEL MIGUELETE

Con esta institución cristalizó, de manera muy adecuada a las circunstancias históricas que la rodearon, una concepción jurídico - política de transición.

Continúa la mejor tradición del Cabildo colonial, y adelanta las reformas contenidas en el ideario artiguista. Por esta razón, el primer Congreso patrio, reunido en 1813 por iniciativa de ARTIGAS, va a presentar apariencias equívocas y hasta contradictorias, a juicio de historiadores, como afirmación de autonomía (su convocatoria y reunión por sí misma) y de acatamiento al gobierno de las Provincias Unidas con sede en Buenos Aires (envío de Delegados, aunque con instrucciones). La razón de tales apariencias, es preciso buscarla, como se ha adelantado, en las circunstancias históricas.

De todos modos, son de señalar, en el crisol de las instituciones patrias que se formó el año XIII, los elementos que informan la autonomía municipal y el régimen provincial o estadual en Estado federal, el gobierno propio y algunas reminiscencias de la anterior y reciente sumisión a la metrópolis, reflejados en la organización de este Cuerpo, cuya naturaleza municipal no es siquiera discutible.

Lo comprueba el hecho que el establecimiento del Cuerpo Municipal del Miguelete, en la capital, fué compatible con la subsistencia de los cuatro Cabildos ya existentes para lo que era entonces el in-

terior del país, instalados en Canelones, Maldonado, Santo Domingo de Soriano y San José. Estos Cabildos se diferenciaban de aquel Cuerpo, aparte la diversidad resultante del medio, en que a éste hubo de sumársele, por imperativo de las recordadas circustancias, potestades de gobierno y administración que rebasaban, por su trascendencia, el marco del gobierno y administración limitado para la ciudad capital.

S. E. PEREDA transcribe, en su obra sobre "Artigas", una nota del Vice - presidente interino, Dr. Méndez, pasada a la Asamblea General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, que corrobora la precedente impresión. En dicha nota, luego de exponer la urgencia en proveer a necesidades de "economía y gobierno interior" y "al mejor servicio militar", se dice: "...de aquí provino crearse un cuerpo con un título que dominase los asuntos de su inspección, llamados por lo mismo de mera *economía municipal y de gobierno* dentro de los límites de la provincia en que se hace la guerra al enemigo". Y agrega PEREDA: "Se expresa igualmente en el citado oficio, que el cuerpo de gobierno y policía interior de que se trata, había sido compuesto de los mismos individuos que constituyen un *gobierno de ciudad,* cuya pauta fué seguida para la distribución de los respectivos empleos" (54). Vamos a comprobar cuán exacta es esta aseveración.

ORGANIZACIÓN. — La organización administrativa del Cuerpo difería de la del extinto Cabildo; por lo pronto, cambió la denominación de los car-

---

(54) S. E. Pereda: "Artigas", Montevideo, 1930; T. II, pág. 403.

gos, suprimiendo alguno por incompatible con el nuevo estado de cosas en lo político, y creando algún otro en sustitución.

El Congreso nombró un Gobernador Militar, recayendo la designación de tal y, por ende, de "ejemplar Presidente" del cuerpo, *en el ciudadano* Artigas. El Cuerpo se integró con dos Jueces generales (los antiguos Alcaldes), un Depositario de fondos públicos, un Juez de Economía (cargo nuevo), un Juez de vigilancia y asesor (verdadero Juez de policía), dos Protectores de Pobres y Menores, un Expositor de la Provincia Oriental y Asesor del Cuerpo Municipal, un Secretario del Gobierno y un Escribano. Se suprimió el cargo de Alférez Real, encargado por el Cabildo de llevar el estandarte y demás perendengues festivales, y se creó en su lugar, con funciones hasta cierto punto análogas, el Juez de Fiestas.

Como puede apreciarse, subsiste la división de trabajos y la ausencia de una auténtica especialización de funciones, esta última atenuada, porque la nueva distribución de cargos es ahora más precisa y, digámoslo, más técnica.

Al día siguiente de la instalación del Cuerpo Municipal, dictó Artigas un decreto "encargando a todos los jueces estantes y habitantes de la Provincia Oriental que estuviesen en sus deliberaciones, órdenes y disposiciones, escritas y de palabras, para su debido respeto y cumplimiento en la parte que a cada uno correspondiese, con arreglo a los cometidos especificados en el acta de la referencia" (la de instalación) (55). Sin duda, se refería Artigas al

(55) Verlo en Pereda, Op. cit., T. II, pág. 402.

fiel cumplimiento de las funciones asignadas a cada Juez, dentro de las competencias predistribuídas.

Artigas no ejerció directamente su autoridad de Presidente del Cuerpo, sino que se hizo representar mediante la institución de un Delegado. A juicio de algunos autores, se trata de una *delegación* de funciones; lo que nos parece observable, aunque más no fuera la trasposición de conceptos y términos *actuales* a situaciones pasadas que no resisten tal categorización.

Empecemos por recalcar que no existían textos legales, ni otros de análoga validez, que al distribuir las funciones públicas estableciesen los límites de su ejercicio por sí o por representación. Artigas recibió toda su autoridad, no de una Constitución o Ley fundamental, sino de un Congreso representativo y soberano, el cual le otorgó *plenos poderes*. Es en cumplimiento de estos poderes, verdaderos *deberes*, que Artigas nombró su Delegado y confirmó al Cuerpo montevideano atribuciones de Cabildo Gobernador y Cabildo Brigadier, reservándose el superior Gobierno de las Provincias solidarias, que le habían designado su Protector, para ejercerlo desde Purificación, llamada justamente por REBELLA la "sede del Protectorado de los Pueblos Libres".

FUNCIONES. — Muy poco digno de especial mención fué agregado a las funciones municipales que ya desempeñaban los Cabildos. La corta duración del Cuerpo, además, no le permitió desarrollarlas todas. Vale decir, que el Cuerpo del Miguelete fué como el Cabildo en su mejor época, gobierno y administración locales y embrión del gobierno y administración del Estado naciente; y de todas maneras,

demostración de capacidad para el gobierno propio.

Por su parte, los Cabildos "de campaña" continuaron con la organización y funciones, apenas diferenciadas, de la época colonial. En esa época existían en la Banda Oriental cinco Cabildos para veintitrés pueblos, cuatro de ellos en el interior del país, a saber: Santo Domingo de Soriano (el más antiguo de todos, incluso que el de Montevideo), Maldonado, Canelones y San Juan Bautista y San José.

Como lo adelantamos, la Junta Municipal del Miguelete (que así también se denominara al Cabildo montevideano del período de la Emancipación) fué de corta duración. A poco de instalado, debió sufrir imposiciones del Gobierno de Buenos Aires, cuyo Director Supremo se arrogó el derecho a nombrar Delegado y Comandantes militares en la entonces llamada Provincia Oriental. Estas autoridades, no obstante, duraron todavía menos que la institución municipal: tan pronto fueron retiradas las tropas directoriales, el pueblo de Montevideo volvió a ejercer su derecho a elegir las autoridades locales.

Celebróse reunión de la Junta el 26 de febrero de 1815, y los vecinos pidiéronle ser oídos. Accedió aquélla, constituyéndose en Cabildo abierto. En nombre de los solicitantes habló el ciudadano Juan Ma. Pérez,quien expresó que habiendo la Provincia recuperado su libertad, por el esfuerzo de sus dignos defensores, era incompatible con sus reclamaciones e ilegítima la existencia del Cabildo de Montevideo, "porque siendo hechura del Gobierno de Buenos Aires, era escandaloso subsistiera en el régimen político de sus negocios, no obstante que los señores

que lo componían se habían conducido con el mayor honor" (56).

La Junta accedió a la petición de los vecinos, y el vecindario de Montevideo procedió entonces, mediante elección a dos grados, a elegir sus capitulares.

Al año siguiente, el procedimiento electoral se reprodujo con tal pureza y sinceridad democráticas, que toda la participación del poder central, ejercido, como se ha dicho, por el Protector Artigas, se redujo a recibir y contestar la comunicación pertinente que le dirigiera la misma Corporación. Esperada consecuencia de la actitud asumida por Artigas, al proceder a la instalación del primer Congreso Oriental, con estas palabras: "Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa por vuestra presencia soberana".

El fin mismo de la institución, por obra de la invasión portuguesa, no está desprovisto de significación política y jurídica.

El Cabildo de Montevideo, una vez que las tropas de su Guarnición fueron retiradas y enviadas a otro destino, reasumió la autoridad política y militar de la ciudad, y transmitió al jefe enemigo las condiciones que esperaba le fueran dispensadas (57). Y al entregarle las llaves de la ciudad, le requirió "que en cualquier caso o evento que se vea en la "necesidad de evacuarla no las entregue a ninguna "otra autoridad ni potencia, que no sea el mismo

(56) Acta del Cabildo, en la obra de J. Maeso: "El General Artigas", cit. por C. M. de Pena: Op. cit., pág. 664.

(57) Archivo General de la Nación: "Acuerdos del extinguido Cabildo de Montevideo" - cit., Vol. trece, Acta del 19 de enero de 1817, pág. 55 y sgtes.

"Cabildo de quien las recibe como una autoridad "representativa de Montevideo y de toda la Provin- "cia Oriental cuyos derechos ha reasumido por las "circunstancias". A lo que contestó S. E. Iltma que estaba muy bien y que lo "haría presente a S. M. F. con todas sus recomendaciones" (58).

El Cabildo continuó en funciones como institución municipal, aplicando las leyes y ordenanzas que hasta entonces rigieran y que fueron revalidadas por el dominador lusitano; "pero sin la autonomía conquistada, a pesar de todo, bajo el dominio español, y sin la dirección política y militar de que le invistió Artigas" (59).

---

(58) Id., págs. 61 y 62.
(59) C. M. de Pena: Op. cit., pág. 665.

CAPÍTULO III

LOS CONCEJOS DE ADMINISTRACION

La supresión de los Cabildos fué debida, si nò como a su autor directo, por lo menos como su inspirador, a Bernardino Rivadavia, cuyas ideas políticas cristalizaron jurídicamente en las leyes y constituciones argentinas del primer tercio del siglo XIX. En una de estas, la llamada Constitución unitaria del 26, se estableció la institución concejil para el "régimen y administración interior de las Provincias", que nuestro país llegó a conocer y adoptar.

Ofrecen, pues, los concejos rivadavianos, un doble interés: el histórico, por un lado, y por el otro, como antecedente jurídico-administrativo de nuestro régimen local. Dichos Concejos fueron legislados en la Sección VII del Capítulo II de la Constitución argentina sancionada en 24 de diciembre de 1826, y abolidos legalmente por el Estado Oriental del Uruguay en 12 de agosto de 1829.

ORGANIZACIÓN. — El número de concejales quedaba supeditado al Poder Legislativo, pero el mismo no podía ser menor de siete ni mayor de quince, según la población y la importancia del medio; debían ser elegidos en los mismos términos y formas que los representantes, es decir, popularmente y a simple pluralidad de votos. Durarían dos años en sus funciones, siendo el cargo puramente concejil, es decir, no remunerado. En cada capital de Provin-

cia se instalaría un Concejo, cuyos miembros se renovarían por mitad cada dos años (60).

FUNCIONES. — Los Concejos debían velar por la prosperidad, y promover los particulares intereses de la Provincia, amén de su política interior en materias de educación común, obras públicas, asistencia, etc.,para lo cual se reconocería a cada Concejo potestades de gobierno, administración y financieras, pudiendo, de consiguiente: iniciar su presupuesto (ingresos y gastos) y someterlo a la aprobación del Poder Legislativo nacional, determinar sus rentas (las cuales debían consistir, tratándose de impuestos, en contribuciones directas, porque las indirectas se reservaban exclusivamente al tesoro nacional), recaudarlas e invertirlas, imponer servicios y sancionar con multas sus disposiciones. Tenían derecho de petición, directamente ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por asuntos de su competencia, el de reclamación ante los mismos, por abusos o extralimitaciones, o por actos que fueran contra el Reglamento que el Presidente de la República estaba obligado a dictar y mejorar, conforme a los dictados de la experiencia y las solicitaciones de los mismos Concejos.

No se les atribuía la función jurisdiccional en lo civil y lo penal, que en los Cabildos se encomendaba a los Alcaldes y en el Cuerpo Municipal del Miguelete a los Jueces; supresión ésta ya contenida en la ley provincial patria del 17 de octubre de 1826, que suprimió los Cabildos y organizó la justicia letrada con independencia de la institución municipal.

(60) de Pena: Op. cit. A. del Valle: "Derecho Constitucional"; Buenos Aires, 1927; pág. 257 y sgtes.

Las funciones de policía de seguridad tampoco se comprenderán en la competencia municipal, así como algunas de educación, asistencia e higiene públicas. En la Constitución unitaria de 1826, se establecía que dichas funciones debían ser desempeñadas por el Gobernador provincial, representante del poder ejecutivo nacional en cada provincia, el cual debía ser nombrado por el Presidente de la República ("Jefe Superior de la Administración general de la República"), a propuesta, en terna, del Consejo Provincial respectivo.

Las funciones de policía sanitaria, asistencia, instrucción, fomento, etc., serán comprendidas formalmente como "materia municipal" algún tiempo después, al promediar el siglo, para llegar, al fin y a la postre, al apartamiento de las Juntas, de dichos servicios públicos (sobre todo instrucción y asistencia).

Cualquier juicio sobre la organización y las funciones municipales bajo la Constitución unitaria del 26, sólo puede atenerse a los textos, a causa de la cortísima duración de su vigencia en el Uruguay. En su lugar veremos que el juicio crítico-práctico sobre ella es el juicio análogo que nos merece la institución sucesora del Concejo de Administración: la Junta Económico-Administrativa. La Constitución del 26, por otras razones, nació moribunda; y los Concejos de Administración, un tanto por ello, pero principalmente porque vinieron a la vida jurídico-política con facultades limitadas y privadas del espíritu democrático propio de la institución comunal, sin organización ni directivas técnicas que la suplieran, no estuvieron en ningún momento en condiciones de

justificar sus fines, ni responder a las esperanzas que en su destino pudieron ponerse.

De ahí, entonces, que el juicio crítico fundado en la realidad debe ser, si no el mismo, por lo menos uno muy semejante al que merecen las Juntas Económico-Administrativas, habida cuenta del cambio de régimen y la duración de las instituciones ordenadas por la Constitución de 1826.

Un detalle más, a retener, que refuerza nuestra opinión, es la estructura unitaria del Estado, prevista por Rivadavia, y adoptada por la Constitución uruguaya de 1830. Nuestro país pudo así adaptar las disposiciones de la Constitución del 26, tanto en lo nacional como en lo municipal, con más posibilidades de duración que las existentes en la realidad social y política de origen.

PARTE II

Período Constitucional

PARTE II

PERIODO CONSTITUCIONAL

Sección Primera

LA CONSTITUCION DE 1830

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO (J. E. A.) EN LA CONSTITUCION

Nuestra primera Ley fundamental viene a formalizar jurídicamente el estado de cosas preconstitucional, en lo que éste tenía de compatible con el nuevo Estado. Como la preocupación primordial era, sin embargo, el establecimiento y organización de sus poderes, pocas disposiciones —algunas muy vagas, de añadidura— fueron dedicadas al "gobierno y administración interior de los departamentos" (Sección X).

El origen inmediato de estas disposiciones está, como sabemos, en la Cônstitución unitaria del 26 y un grupo de leyes y decretos de la H. Junta de Representantes de la Provincia del cual extraemos, considerándola principal, la ley de 9 de octubre de 1826.

Dicha ley fué destinada a la función de policía; pero su reglamento —dictado el año siguiente— comprendió materias municipales típicas, tales como servidumbres urbanas y rurales, tránsito, calles y

caminos, alineamientos, nivelaciones, cerramientos etc., obras municipales y departamentales, servicios urbanos de salubridad, aseo y limpieza, etc., etc. El Gobierno invadió por decreto, los límites de la competencia municipal, y entregó aquellas funciones comunales a las Jefaturas de Policía, que le estaban subordinadas y bajo el Ministerio de Gobierno (hoy del Interior). Por eso más tarde, cuando la presión de los hechos y el progreso jurídico impusieron al Poder Ejecutivo (P. E.) el traslado o transferencia de dichas funciones típicamente municipales a su respectivo órgano, tales transferencias importaron verdaderas restituciones, y no —como se habló, impropiamente, desde el punto de vista jurídico y del político— de delegaciones.

Organización de las Juntas Económico-Administrativas (J. E. A.). — Dispuso el art. 122 de nuestra primera Constitución, que en cada pueblo cabeza de Departamento se estableciera una Junta, con el título de Económico-Administrativa, compuesta de ciudadanos vecinos, con propiedades raíces en sus respectivos distritos, y cuyo número, según la población, no podría bajar de cinco ni pasar de nueve. Serían elegidos directamente por el pueblo (Art. 123), con otros tantos suplentes para cada Junta (Art. 124). Los cargos serían puramente concejiles y sin sueldo alguno; su duración se fijaba en tres años. Dos veces al año, por lo menos, debían reunirse, pudiendo fijar libremente el tiempo de la convocatoria; tenían además la facultad privativa de elegir el Presidente de entre sus miembros (Art. 128) Todo lo concerniente a las elecciones, causas de inelectividad y de incompatibilidad, aparte de las que

se expresaban en otro lugar de la misma Constitución, quedaba librado a la legislación común.

FUNCIONES. — Su principal objeto fué determinado con rara exactitud teórica, pero paradojalmente con imprecisión no exenta de vaguedad, a los efectos de su aplicación. Dicho objeto debía ser: promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos, velar así sobre la educación primaria que sobre la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno, todas las medidas que juzgara necesarias o útiles. (Art. 126).

Como se ve, la vaguedad y la imprecisión práctica trasuntan de las mismas palabras o verbos activos de su finalidad: promover, velar, proponer. Sin embargo —nueva paradoja— ya veremos como a la sombra de esta misma vaguedad e imprecisión se desenvuelve y afirma la autonomía de la institución municipal.

Potestades financieras, las Juntas no las tuvieron como tales hasta 1903, con excepción de Montevideo en 1888. La Constitución les reconocía sí, la disponibilidad de fondos y arbitrios para atender a los objetos a que debían contraerse; pero tanto dichos fondos y arbitrios cuanto la forma de disponerlos debían ser establecidos por la ley (Art. 127).

Para estrechar aún más la vinculación de las Juntas con el Poder Ejecutivo, se puso el art. 129, que asignaba a éste el cometido de formar el reglamento que sirviera para el régimen interior de las Juntas, a quienes sólo les reconocía, a su vez, el derecho de proponer las alteraciones o reformas que creyeran convenientes.

Por último, la Constitución permitía que un Departamento mantuviera, por medio de su Junta y a su costo, sin gravamen para la Hacienda Nacional, un establecimiento público, cualquiera fuese su buena índole, con sólo aviso instruído al Presidente de la República (Art. 128).

Nada más contiene la Constitución, relativo a la organización, funciones, deberes y atribuciones de las Juntas. Todo el resto quedó de cargo de la legislación y la administración central, quienes cumplieron a veces bien, a veces mal, los cometidos que expresamente les asignaba la Constitución y los implícitos en ella, amén de los conformes con el fin de la institución.

El gobierno y administración interior de los Departamentos se complementaba, por mandato constitucional, con los Jefes políticos, como agentes del Poder Ejecutivo en el pueblo cabeza de cada Departamento y con los Tenientes sujetos a la autoridad de aquéllos, en los demás pueblos subalternos (Art. 118).

El art. 119 determinaba las condiciones para ser jefe político, entre las cuales se contaban las ya conocidas de vecindad y afincamiento. Debían ser nombrados, los Jefes y sus Tenientes —exclusivamente por el Poder Ejecutivo (art. 121), a quien competía con el mismo carácter, detallar sus atribuciones, deberes, facultades, tiempo de duración y sueldos de unos y otros, en un Reglamento especial cuya aprobación se cometía a la Asamblea General.

De derecho y de hecho, pues, los Jefes Políticos fueron los representantes y puntales del Gobierno y

la Administración centrales; y se convirtieron en breve, en el contrapolo de la institución comunal, cuyos límites de competencia sobrepasaron en uso y abuso de sus funciones, muchas de las cuales, justo es destacarlo, no estaban determinadas prácticamente con la precisión deseable.

Capítulo II

EL MUNICIPIO (J. E. A.) EN LA LEGISLACION

Durante varios lustros, la vida de las J. E. A. fué la vida de la Constitución: como ésta, cierta y positiva, pero también como ésta, llena de penurias y sufriendo que la máxima actualidad fuera detentada por las disposiciones que regían la elección y el funcionamiento del Poder Ejecutivo, en primer término, y después de alguna pausa, del Poder Legislativo. Por supuesto, que ésto no fué lo previsto por los constituyentes.

Al discutirse en nuestra primera Asamblea Constituyente, el capítulo relativo al Gobierno y Administración interior de los Departamentos, el miembro García mocionó para que entre las facultades de las J. E. A. figuraba la de establecer ayuntamientos y cabildos "donde corresponda que los haya". Se rechazó su moción, por considerarse que no era preciso consignar expresamente esa facultad, implícita, diríamos hoy, entre las atribuciones que se le concedían a texto expreso. Pero vinieron las primeras guerras civiles, luego la Guerra Grande, y el régimen municipal permaneció incambiado.

La Convención de paz del 8 de octubre de 1851, que puso fin a la Guerra Grande y a su período tan próvido en medidas extraordinarias de gobierno, y contribuyó tanto a madurar precozmente la experiencia de gobierno y administración propios de

nuestros estadistas, señala el comienzo de un período caracterizado por la actividad de profesores, periodistas y hombres públicos, mancomunada o separadamente de la actividad del Gobierno, relativamente al problema municipal.

Las leyes posteriores a la Constitución, hasta la de 1903, son por ello leyes de contenido comunal fragmentario y a veces de materias especiales que rozaban incidentalmente aquel contenido. Así, entre ensayos y tanteos, se va dando forma jurídica a las diversas funciones, por imperativo y solicitaciones de la realidad. He aquí la razón por la cual sólo mencionaremos aquellas más corrientemente tenidas en cuenta, en nuestro afán de no fatigar la mente del lector, en una persecución obstinada y nada fructífera del detalle.

En 1853 hay dos proyectos de ley, encaminados a dotar a las J. E. A. de congruos recursos. Uno de ellos pertenecía a F. Solano Antuña, y por él se confiaba a aquellas, la recaudación de los impuestos de papel sellado, patentes y corrales de abasto, con cargo de aplicar su producto a obras y servicios departamentales: y al pago de ciertas planillas presupuestales que se expresaban. El proyecto del Presidente Giró, en cambio, asignaba a las J. E. A., las rentas de abasto, de registro de marcas y de peaje de ríos, pero condicionando su aplicación a la previa conformidad del Poder Ejecutivo.

Por esta misma época se reactivan los servicios municipales ya existentes, por ejemplo el de serenos y se ofrecen iniciativas para sostener otros nuevos y realizar obras de pavimentación, saneamiento y alumbrado urbano (para Montevideo), mediante concesión a empresas particulares y costeados por el ve-

cindario. Pero la sedición del 18 de julio de 1853 aplazó la consecución de tan importantes mejoras.

En cambio, tuvieron andamiento, irregular, eso sí, los diversos proyectos que asignaban recursos a las J. E. A.. Por decreto, Flores les dió, en 1853, los impuestos de corrales, ramos policiales y peaje de ríos, con cargo de aplicarlos al sostenimiento de las escuelas públicas del Departamento. Y una ley de 1855 asignó a las J. E. A., con ciertas limitaciones, los impuestos de peaje, pontazgo y barcaje.

Bajo la Administración de G. A. Pereyra, se acentúa la tendencia a dotar a cada J. E. A., de las rentas necesarias para el cumplimiento de sus objetos y para la aplicación de la parte del presupuesto nacional correspondiente al Departamento. Vale decir, que todavía no existen presupuestos departamentales, en sentido estricto, atento al tenor literal del art. 127 de la Constitución, sino planillas que se votaban por el Poder Legislativo, conjuntamente con las demás planillas del Ministerio de Gobierno.

En 1856, un proyecto de Pereyra, refrendado por su Ministro de Hacienda don Doroteo García, merece ser tenido como uno de los documentos precursores de la actual descentralización administrativa. El nombrado hacendista establecía rentas municipales aplicables al servicio de cada Departamento, a quien cometía además —son palabras del mensaje— "la facultad de establecer los arbitrios destinados a cubrir los servicios especiales de su localidad, designando previamente la materia imponible y el máximo del impuesto departamental en relación proporcional a los impuestos generales, quedando sólo subsistente la centralización para la con-

tabilidad". En el mismo proyecto se incluía una disposición autorizando al Gobierno para "el nombramiento de Concejos Administrativos en los Departamentos, compuestos de las J. E. A., como corporaciones constituídas, y de las personas más aptas y notables a las cuales deba confiarse la gestión de la recaudación e inversión dentro de las partidas votadas en el presupuesto, de las rentas y su aplicación al servicio de cada localidad". (Del Mensaje).

La descentralización de rentas no fué sancionada, a pesar de que se hizo un ensayo promisorio de ella, en parte por don Carlos Reyles y un caracterizado grupo de vecinos del Durazno. Edo. Acevedo comenta puntualmente estas proposiciones, con palabras finamente críticas: "...las tendencias de la época concordaban poco con tan alto grado de autonomía y el fecundo ensayo del Durazno no consiguió romper de inmediato los moldes del régimen fiscal imperante, aunque quedó sí como una prueba decisiva de lo que era dable aguardar de la acción particular en la vida de los departamentos" (61).

En 1858, el P. E. reconoció la competencia de las J. E. A. en lo relativo al servicio de cementerios y carros fúnebres, hasta entonces a cargo de la Policía (desde 1827, como sabemos), la que continuaba todavía con los servicios de barrido y recolección de basuras. Y en 1859, mediante un contrato entre el P. E. y la empresa concesionaria, se regularizó y prorrogó por veinte años el servicio de alumbrado público a gas (teóricamente, porque debió sufrir nuevas revisiones).

(61) Op. cit., T. II, pág. 752.

Bajo la Administración de B. P. Berro fué, sin embargo, que se lograron algunas conquistas para el régimen municipal. Consecuente con el pensamiento dominante, de que la Constitución había dispuesto el Gobierno y Administración Interior de los Departamentos, pero no instituciones locales, municipales o concejiles, y de que de nada servían las prescripciones de aquélla mientras no fueran complementadas por la legislación, dispuso una serie de mejoras administrativas (como por ejemplo la separación de las Comandancias militares de las Jefaturas políticas, cuya confusión era causa de innumerables conflictos con las J. E. A., cuyas funciones invadían por otra parte) y propuso al Poder Legislativo, tres proyectos de ley "verdaderamente revolucionarios", según el expresivo decir del Dr. Acevedo.

El primero de dichos proyectos contenía la división de los Departamentos en Distritos municipales, urbanos y rurales; cada Distrito sería regido mediante una Junta Municipal compuesta, según la población, de 5 a 9 miembros elegidos popularmente, bajo la presidencia de un Alcalde, quien desempeñaría las funciones ejecutivas. Las Juntas tendrían la facultad de crear impuestos con aprobación de la J. E. A. respectiva y autorización legislativa, requisitos necesarios también para la ejecución de obras de más de cinco mil pesos de costo.

El segundo proyecto asignaba importantes atribuciones financieras a las J. E. A. Una de ellas consistía en reconocerlas el derecho a votar sus presupuestos, con la obligación de rendir cuentas de su inversión por cada ejercicio, a la Contaduría General de la Nación. Finalmente, otra disposición las

autorizaba a contratar empréstitos, los cuales requerirían autorización de la Asamblea General si excedían del 20 % de sus recursos ordinarios.

Por último, el tercer proyecto determinaba las atribuciones de los Jefes Políticos, en consonancia con las ideas ya exteriorizadas y materializadas en decretos anteriores, por el mismo Presidente Berro.

La sanción legislativa no coronó las iniciativas del progresista gobernante, el final de cuya administración se vió perturbado por la conmoción conocida en nuestra historia con el nombre de "Cruzada Libertadora" (19 de abril de 1863), encabezada por el General V. Flores.

EL CÓDIGO CIVIL. — Fué promulgado en 23 de enero de 1868, pero entró en vigencia recién en 18 de julio del mismo año. Su validez jurídica, así como la de todos los actos legislativos del Gobierno Provisorio Dictatorial, fué certificada por la ley de 30 de abril de 1868.

Aparte de su mérito propio por la adecuación de sus disposiciones al fin a que fuera destinado, tuvo el Código Civil especial importancia en materias de derecho público, a las cuales extendió su régimen con carácter intencionalmente provisional y complementario. Pero sobre todo nos interesa destacar que dió a la J. E. A., el nombre más técnico de Municipio; le reconoció, de pleno derecho, personería jurídica, y le destinó, en otra parte, varios artículos referentes al dominio público y privado.

El artº 21 del C. C., luego de definir las personas, agrega que "se consideran personas jurídicas, y por consiguiente *capaces de derechos y obligaciones civiles,* el Estado, el fisco, el municipio, etc.".

El Dr. de Pena, al hablar del Código Rural, dice que el Código Civil "en el artº 21 enumeraba "el Municipio" entre las personas jurídicas" — (op. cit., pág. 498), — pero sin distinguir, el ilustre maestro, de qué naturaleza fué la personería jurídica reconocida al Municipio: si la de derecho público o la de derecho privado. En rigor, pudiera contestarse que aquella calidad estaba implícita en los textos constitucionales, — y puede sostenerse hoy, que también la segunda se hallaba comprendida en ellos, pues quien da los fines, debe reconocer los medios. Pero en el caso del artº 21, las mismas palabras dan la respuesta, — y ésta no es otra — en el entender actual de la doctrina — que la personería jurídica reconocida por el Código Civil al Municipio fué la de derecho privado, es decir, la capacidad de ejercer y contraer obligaciones civiles.

LEYES POSTERIORES. — Varias leyes autorizaron a las J. E. A. para proceder a diversas obras públicas departamentales y a la concesión de diversos servicios urbanos. Así tenemos la de 24 de julio de 1873, que autorizó el empedrado de "calles pobladas" de ciudades y villas en los Departamentos, reproduciendo al efecto el decreto-ley dictado en marzo de 1867 para la Junta de Montevideo, el cual extendía a los propietarios, las obligaciones emergentes de los contratos que con aquel objeto celebraran la J. E. A. respectiva con la empresa.

La ley de 30 de julio de 1873 asignó a las J. E. A., los proventos de arena y piedra que se extrajeran para el exterior, de los sitios de propiedad pública, afectando su importe a la construcción y sostén de escuelas públicas.

Pero son dos leyes de 1874, fechadas en 20 y 21 de julio, las que, por asignar a las Juntas importantes funciones administrativas, bosquejan la futura gran persona de derecho público que será nuestro Municipio. Por la primera, se autorizaba a la J. E. A. para otorgar concesiones de tranvías en las calles y caminos del departamento, con facultades bastantes para discutir y acordar las condiciones, teniendo en cuenta, especialmente, para la determinación de las remuneraciones, las "circunstancias que medien en cada caso". Dichas condiciones fueron limitadas preceptivamente, en lo que se refiere a la duración, que en ningún caso sobrepasaría los 25 años desde el comienzo efectivo del servicio público, el cual debía inaugurarse a los dos años como máximo de haberse otorgado la concesión, — y a la reconducción del contrato respectivo, la cual, de no avenirse a las condiciones que la autoridad municipal impusiere para poder continuar la explotación de la línea, ésta sería expropiada por la misma autoridad y por su valor real al tiempo de la expropiación. Resuelta ésta, aquélla sería enajenada por medio de licitación. Además se establecían ciertas exoneraciones de derechos de importación para el material de las líneas y cláusulas penales en garantía.

Por la otra ley se autorizaba a las Juntas para contratos de iluminación a gas, limitando preceptivamente algunas de las condiciones más importantes de la concesión. Los materiales destinados a la construcción de la usina del gas, no pagarían derechos de importación; asimismo, la empresa concesionaria estaría libre durante veinte años, de toda contribución y gravamen, pero el privilegio de ex-

plotación, etc., no superaría en ningún caso los veinte años. Se establecía también, para las Juntas, la facultad de donar a las empresas, los terrenos para la instalación de las fábricas, hasta diez mil mts. cuadrados. Y coma cláusula obligatoria del acto de concesión (contrato) disponía las de precio de alumbrado por pico o por millar de pies de gas y el valor fotométrico de cada pico, que debía ser igual al de las velas de estearina. A los efectos del contralor administrativo, la Junta debía oir al Fiscal de Gobierno y Hacienda, antes de resolver definitivamente el contrato, y daría aviso del mismo al Poder Ejecutivo, una vez terminado.

EL CÓDIGO RURAL. — Por esta misma época se daban los toques finales a nuestro primer Código Rural, promulgado en 17 de julio de 1875, obra conjunta de doctrina y experiencia, debida en modo principal al Dr. Joaquín Requena. En dicho Código se ordenaban y sistematizaban disposiciones sobre ganadería, agricultura, vialidad nacional y departamental, dominio y aprovechamiento de aguas, policía rural, etc., y —lo que más nos interesa ahora— sobre funciones, atribuciones y deberes comunales.

Consecuente con el espíritu que animó al Código Civil, cuyo criterio amplió no obstante, refiriéndose a las J. E. A., las llama "municipalidades" y les precisa el dominio, entre otras cosas sobre las aguas muertas o en los caminos, las tierras de los ejidos, la planta urbana y la determinación de los arrabales, en cuya periferia comenzaría lo rural. Les atribuye la formación del registro de las propiedades departamentales y pone bajo su administración todo lo relativo a tabladas, corrales de abasto y mataderos; las provee de facultades para conceder apro-

vechamientos de aguas públicas, permitir construcciones de cercos y abrevaderos, las ampara ante los Tribunales contra acciones posesorias de particulares, dirigidas a enervar las atribuciones de interés público que le reconoce, etc., etc. La enumeración de las materias y las facultades reconocidas por el Código Rural, como de competencia municipal, nos llevaría muy lejos en estas páginas que quieren ser de síntesis. Basta, empero, señalar que nuestros maestros de derecho administrativo han visto en el Código Rural, la culminación de una etapa de gradual perfeccionamiento institucional para nuestras comunas.

Tan ello es así, que cuando más adelante don Pablo V. GOYENA somete a consideración su "Proyecto de Código Municipal", cuerpo jurídico con categoría de "verdadero derecho municipal", en el decir de de Pena, puede medirse y ponderarse la importancia jurídica y política que alcanzaron nuestras municipalidades, en ejercicio de las atribuciones que les reconocieran la Constitución, las leyes y los reglamentos.

EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. — Fué sancionado y promulgado mediante decreto-ley en 17 de enero de 1878, pero entró en vigencia el 19 de abril de 1879. Interesa destacar, de este Código, las disposiciones que complementan, en lo procesal, las disposiciones del Código Civil que reconocen a los Municipios, personería jurídica civil.

El art. 123 previó las funciones para tres Fiscales del Estado "en materia civil". Fiscal de Gobierno se llamaría el que fuera llamado a desempeñarlas para los asuntos gubernativos y de Administra-

ción, y Fiscal de Hacienda aquel que fuera designado para los asuntos en que fuera parte o tuviera interés el Fisco. En cada capital de Departamento habría un Agente Fiscal (art. 127), quien ejercería en éste "todas las funciones atribuídas a los Fiscales del Estado, en las causas que sean de la competencia de los Jueces Departamentales" (art. 128). Al Ministerio Fiscal, representado por los Fiscales de Gobierno y Hacienda, en lo concerniente a los negocios judiciales, le correspondería tener ingerencia en las causas que conciernen al Estado o al Fisco, Municipalidades, etc. (art. 133).

LEYES ESPECIALES SOBRE MATERIAS HASTA ENTONCES MUNICIPALES. — El decreto-ley de 24 de agosto de 1877, sobre Educación común, piedra fundamental de nuestra cultura, segregó de la J. E. A. todo lo relativo a instrucción primaria, dejándole tan sólo ciertos deberes y atribuciones secundarios, que con leves variantes todavía conserva.

Por decreto del Poder Ejecutivo, expedido en diciembre de 1880, relativo al servicio de asistencia pública a cargo de las J. E. A. cesó la intervención de éstas y la disponibilidad de las rentas respectivas en beneficio de la Comisión Honoraria de Caridad y Beneficiencia Pública, creada en esa misma fecha y encargada de todo lo relativo a la vigilancia, administración y dirección de los establecimientos hospitalarios y de beneficiencia existentes, y de la Administración de Lotería, todo bajo la dependencia general del Ministerio de Gobierno, y sin perjuicio del servicio de higiene pública, que va a ser reordenado y bien delimitado en 1895, con la creación del Consejo Nacional de Higiene.

Con estos dos actos jurídicos, que adquirieron más tarde consagración legal y en la realidad, se echaron las bases para la estructuración permanente de nuestros servicios públicos, conforme a las reglas y la técnica de la descentralización y la personificación administrativas.

EMPRÉSTITOS DE 1887 Y 1888. — Bajo la Administración Tajes, el país pareció volver, con carácter definitivo, a la paz social y la concordia política, factores éstos del progreso económico y del prestigio financiero nacional.

Como pocas veces, la plaza de Montevideo hubo de ser, y así lo fué, ambiente propicio para las especulaciones bursátiles de un sindicato de negociantes muy bien relacionados y tan hábiles, que comenzó sus operaciones captándose la confianza, e incluso las simpatías, de pueblo y gobierno.

El auge económico del país, que prometía más de lo que la prudencia debió aceptar y esperar, no iba a pasar, pues, sin que, por lo menos, se realizara el vasto, pero a la sazón ya modesto, plan general de obras públicas formulado por el decreto de 8 de enero de 1881 e interrumpido en su realización, por las revueltas civiles, el desorden administrativo y... la falta de fondos.

Pero, en 1887 comenzó sus operaciones de alto vuelo, el Sindicato de banqueros arriba aludido, absorbiendo la casi totalidad de la Deuda Consolidada de 1886, en forma que tuvo por efecto alzar la cotización a tipos normalmente inalcanzables. Esta operación,que desde el punto de vista económico era un verdadero clavo, tuvo un efecto psicológico intenso con decisivas y vastas proyecciones financieras, a tal punto que cuando el mismo Sindicato, ma-

niobrando hábilmente, promovió por intermedio del "Banco Inglés del Río de la Plata" —cuya casa central estaba al borde de la quiebra— la contratación de un empréstito de veinte millones de pesos, con destino al rescate de aquella Deuda Consolidada, precisamente, la Asamblea General no tuvo reparos que oponer a la sanción de la ley de Conversión que lleva la fecha 29 de julio de 1887.

Por otra parte, siempre el mismo Sindicato, había promovido y obtenido con la mayor suma de privilegios alcanzables, la fundación e instalación del "Banco Nacional". Pues bien, la conversión proyectada se haría por intermedio de este Banco, quien pagaría, conforme a la ley, los títulos a la par o entregando, por cada valor de cien pesos nominales, otro de los nuevos títulos, que se llamaría, pomposamente, "Empréstito de Conversión y Obras Públicas 1887".

Mientras tanto, sobreviniéronle al Banco Inglés las dificultades precursoras del estado de cesación de pagos, y su sustitución por otra casa bancaria londinense. Tal es la más sintética historia del primer empréstito "Baring Brothers", que es necesario no confundir con el otro, el destinado al Municipio de Montevideo, para obras municipales, ya que son los mismos o poco menos, los protagonistas del nuevo endeudamiento.

De conformidad con la ley de 1887, el sobrante de las cantidades destinadas a la conversión, gastos y comisiones de la misma, debía ser aplicado a colonización y obras departamentales. Para éstas se destinaban las siguientes cantidades y afectaciones: ochenta mil pesos a vialidad y cincuenta mil a edificios públicos, en cada Departamento.

Como bien lo dice de Peña, "aunque la ley de 28 de julio de 1887 no hacía exclusión de la Junta de Montevideo, ésta nada recibió de aquellos fondos" — (op. cit., pág. 706). Y puede agregarse a esta aseveración, que ninguna de las Juntas del interior recibió a su vez, una sola libra del empréstito, con cuyo sobrante, depositado en el Banco Nacional, no se cumplió "ninguno de los capítulos del programa de colonización y obras públicas planeado por el legislador" (62).

Pasamos a ver cuánto obtuvo Montevideo de su empréstito especial.

EMPRÉSTITO MUNICIPAL DE 1888. — Las fechas de sanción y promulgación de la ley autorizante coinciden: 17 de octubre de 1888; pero ésta no es la única fecha importante en la historia de este empréstito, que hubo de pasar por las vicisitudes de varios arreglos, ajustes y una conversión en nuestros días.

La primitiva ley autorizó al P. E., para contratar con la Casa Samuel B. Hale y Cía. de Buenos Aires, u otra, un empréstito destinado a obras municipales, cuyo monto de seis millones de pesos nominales debía producir por lo menos como 4.700.000 pesos efectivos, al interés del 6%, pagaderos semestralmente. Debía ser pagado íntegramente y a la par, a los treinta años de firmado el Bono General, a cuyo efecto se formaría un fondo amortizante del 1% acumulativo, cuyo depósito y disponibilidad quedaban limitados mediante ciertas condiciones que no es del caso enunciar aquí, excepto que interés y amortizaciones se pagarían con el produ-

(62) E. Acevedo: Op. cit., T. IV, pág. 455.

cido de las rentas que por el art° 9° se declaraban de propiedad de la J. E. A. de Montevideo, las que podrían ser afectadas total o parcialmente. El Bono General y demás contratos del empréstito se firmarían por el Poder Ejecutivo y por el Presidente de la J. E. A. de Montevideo.

El producto del "Empréstito Municipal" sería entregado *íntegra y directamente* por la casa prestamista al Banco Nacional, por cuenta de la J. E. A. de Montevideo, a cuyo cargo exclusivo quedaría la administración e inversión del mismo, con sólo la obligación de dar cuenta al P. E. de los contratos que celebrare y requirieren su aprobación.

Otros artículos fijaban las obligaciones de la casa prestamista y de la J. E. A., los ingresos con que sería atendido el empréstito y el destino de éste, etc.

Yendo a lo que más nos interesa momentáneamente, vamos a destacar la importancia que tiene esta ley en la evolución de la comuna montevideana. Por primera vez una ley nacional, conforme con el texto y el espíritu constitucionales, declara como de propiedad exclusiva de la J. E. A., una lista de rentas que, para mejor entendimiento, denomina *municipales*, y confía, al mismo ente municipal, sin más cortapisa ni limitación que las derivadas del necesario contralor, su administración y aplicación a obras de riguroso carácter municipal.

Con harta razón han podido afirmar, juristas de la época, que de la sanción de la ley del Empréstito Municipal arranca la autonomía municipal, especialmente en lo financiero.

Las rentas declaradas municipales y de propiedad exclusiva de la J. E. A. montevideana, reprodu-

cidas más tarde en el Reglamento de 1891 y en la Ley de Juntas de 1903, fueron las siguientes: corrales de abasto, de mercados, impuesto de serenos, de alumbrado, patente de rodados, proventos de cementerios, permisos de edificación, obras municipales, Registro General de Ventas, contraste de pesas y medidas, lotería de cartones, derechos de rifas, descuento de 1% sobre el presupuesto de la Junta, impuesto de salubridad, de desagote y limpieza de aljibes y letrinas, y 1o/oo de Contribución inmobiliaria del Departamento de la capital (ya afectado al adoquinamiento de la ciudad).

El empréstito produjo 5.100.000 pesos y fué inmediatamente depositado en el Banco Nacional, a plazos e intereses escalonados, de modo que aquéllos y éstos se ajustaran al plan de obras proyectado y a los plazos en que éstas debían pagarse.

Ahora bien, con excepción de algunas obras y compras, tampoco esta vez pudo llevarse a cabo el plan de realizaciones a que se destinaba el producto del empréstito. El Banco Nacional arrastró en su caída los fondos de la Junta, y de este modo la comuna montevideana quedó en dificultades para cumplir su misión y satisfacer una Deuda que no pudo aprovechar por causas de las que no era responsable.

Vienen después las modificaciones al contrato primitivo, suscritas convencionalmente entre el Poder Ejecutivo y la J. E. A. por una parte, y Baring Brothers & Cía. Ltd. de Londres, por la otra, con fecha 20 de junio de 1892; el arreglo de cuentas y la fijación del monto total de la Deuda "Empréstito Municipal" de 5 de marzo de 1901; y el arreglo entre la Municipalidad y la Compañía "Baring Brothers" por los obligacionistas del Empréstito Municipal, sus-

crito en 20 de junio de 1901 y aprobado legalmente en 28 de setiembre del mismo año.

En resumidas cuentas, el Empréstito Municipal quedó en manos de "Baring Brothers", por un monto de £ 1.302.758,00., al 5 % de interés y ½ % de amortización, con la obligación por parte de la Junta montevideana, de mantener diariamente (excepto domingos y feriados), un depósito de $ 1.200.00 oro sellado con los corresponsales de la Compañía nombrada, en Montevideo.

Echando una mirada retrospectiva, desde la altura del tiempo en que nos encontramos, nos damos cuenta de las razones que el maestro de Pena tenía para afirmar que la ley del Empréstito Municipal elevó a la comuna montevideana a la "categoría de verdadera Municipalidad" y "a la vez le dió personería en Londres, el más grande mercado financiero del mundo; consagró la propiedad de sus rentas; la dotó de cuantiosos recursos: la permitió organizar y ejecutar servicios, obras y trabajos importantísimos; la obligó a subir el presupuesto ordinario de gastos de $ 450.000 a más de un millón, y la facultó para administrar libremente cinco millones de pesos, tanto como el tercio del presupuesto general de la Nación" (63).

LA LEY DE JUNTAS DE 1903. — Se trata de la primera ley orgánica municipal, complementaria de la Constitución, la cual, debiendo ser el punto de partida legislativo de nuestra evolución comunal en el siglo pasado, fué en realidad el punto culminante de dicha evolución.

---

(63) Op. cit., pág. 721.

La sanción de esta ley fué precedida por una intensa propaganda, desarrollada además con talento e ilustración desde las columnas de "El Siglo", y reclamada por todos en la Convención Municipal del Ateneo de 19 de abril de 1899.

Del seno de dicha Convención fué elegida una Comisión, encargada de proyectar la ley municipal; la integraron un grupo de personas de las más competentes en ese entonces, procurando que estuvieran representadas todas las tendencias, principalmente las extremas, en lo referente a la organización a preconizar para nuestros municipios.

El resultado final de las deliberaciones fué un proyecto de ley, bien articulado, mejor inspirado y cuyo espíritu se informó en la conciliación de las tendencias opuestas antes aludidas. La exposición con que fué acompañado dicho proyecto, elevado al Gobierno, luego de reseñar a éstas, agregaba:

"La Convención municipal ha adoptado un sistema transaccional. Pide para las Juntas Económico-Administrativas, una ley que fije y amplíe las facultades de que hoy están investidas a título precario, consideradas más bien como dependencias administrativas que como corporaciones de carácter municipal, y que las dote de recursos propios para atender a todas sus necesidades..., y pide también para las Comisiones Auxiliares, la adjudicación de las pequeñas rentas locales, el derecho de promover o reglamentar el concurso del vecindario para la formación de verdaderos tesoros comunales, organizando así Municipios embrionarios que servirán de base a aplicaciones más vastas del régimen municipal, en el caso de que la experiencia demuestre a gobernantes y gobernados que hay positiva necesidad de descen-

tralizar las funciones acordadas a las Juntas Económico-Administrativas".

El Poder Ejecutivo de la época (Administración Cuestas) pasó el proyecto a la Asamblea General con Mensaje donde se aconsejaba su sanción en los mismos términos que fueran formulados por la Convención Municipal.

Otros antecedentes de nuestra primera Ley Orgánica Municipal fueron reunidos en un folleto, por el Comité Ejecutivo de esa Convención, entre los que se destacan numerosos proyectos de organización de las Juntas, presentados en sendas oportunidades al Cuerpo Legislativo, por miembros de éste (64).

Recién cuatro años más tarde, bajo la Administración Batlle y Ordóñez, fué sancionado y promulgado el proyecto tan laboriosamente preparado de la Ley de Juntas, que significó una auténtica conquista, y el verdadero punto de partida legal orgánico de la autonomía de nuestros municipios.

---

(64) Una reseña de las más importantes iniciativas, algunas aprobadas por una u otra de las Cámaras, puede verse en la obra de B. Fernández y Medina: "Ley Orgánica de las Juntas E. Administrativas" - Montevideo, 1904, Tomo I, pág. V y sgtes. Figuran en la misma, los trabajos legislativos de la Cámara de Representantes de 1836, los proyectos del constituyente y senador Solano García, senadores Pedro E. Bauzá y Errazquin, representantes Bernabé Herrera y Obes, Alejandro Chucarro, Bonifacio Martínez (éstos dos, haciendo propio un texto de Alejandro Magariños Cervantes), Antonio Villalba, Vicente Piñeiro; de la Comisión de Legislación de la Cámara Baja (compuesta por Francisco Bauzá, Julio Roustan y Lucidoro Maciel).

Menciona asimismo este autor, los proyectos del general Luis Eduardo Pérez (cuyo texto constituye una variante del Reglamento Orgánico de la J. E. A. de Montevideo, decretado el 4 de diciembre de 1891), y de los doctores C. M. de Pena, Carlos María Ramírez (1889) y Martín Aguirre (1891), - de todos los cuales señala una común fuente u origen: la ley de Municipalidades argentina.

ORGANIZACIÓN. — Es la constitucional, reproducida en el Reglamento del 91, del cual se tomó casi todo. Es decir, una J. E. A. departamental compuesta de nueve miembros, elegidos popularmente cada tres años. Anualmente, la Junta nombraría un Presidente y un Vice - Presidente de su seno. Los cargos se distribuirían por Direcciones, debiendo existir, preceptivamente, una Tesorería y una Contaduría. Se atenúa, sin embargo, la separación de funciones tan marcada que introdujo el Reglamento del 91, mediante la devolución a la Junta en pleno de los cometidos rigurosamente administrativos que fueran hasta entonces desempeñados por el Presidente con el Director o Directores respectivos. Las atribuciones ejecutivas del Presidente de la Junta, pues, fueron disminuídas en número y calidad, pero manteniéndose siempre el carácter representativo del cargo, en todo lo concerniente a los actos de la vida jurídica (contractual y judicial), y algunas funciones ejecutivas, de orientación, [illegible] reglamentación, etc., atenuándose, por ende, la obligación de actuar siempre con el Director o los Directores respectivos.

En los Departamentos del interior, la representación de la J. E. A. en sede judicial correspondería al Agente Fiscal Departamental.

Todo un capítulo es dedicado a las Comisiones Auxiliares, a las cuales se dió la organización y funciones ya conocidas, que venían siendo ejercidas con general aceptación.

FUNCIONES. — Se atribuyeron a las Juntas, las competencias ya consagradas en el Reglamento del 91 las cuales valían, según hemos probado, como terre-

no reconquistado frente al Poder Ejecutivo, durante el transcurso del siglo XIX.

Con excepción de la Junta de Montevideo, las del interior recibieron además como funciones, el servicio de caridad y beneficencia públicas. Y con carácter general, se autorizó a las Juntas para transigir, necesitándose la autorización del P. E. cuando se tratara de cantidades mayores de mil pesos. Se las prohibió, por otra parte, enajenar o gravar bienes raíces y otorgar concesiones, fuera de las que estuvieran ya autorizadas por las leyes.

Se reconoció a las Juntas una amplia autonomía en las materias de su competencia, como no la habían tenido hasta entonces. En lo administrativo, puramente, podrían desarrollar su actividad al margen de toda intromisión del P. E. por vía jerárquica. Las [illegible] podrían nombrar, suspender, corregir y destituir a sus emple[illegible] con venia del Senado en el último caso.

En lo administrativo-financiero, sin embargo, las Juntas no fueron dueñas de su presupuesto, con la amplitud que lo son hoy los Gobiernos Departamentales. Con excepción de la Junta de Montevideo, que tenía un régimen especial de sanción para su presupuesto, las demás Juntas sólo tenían la facultad de proponer su presupuesto, el cual debía ser aprobado por el Poder Legislativo, con las modificaciones que éste le introdujera, en uso de sus potestades constitucionales. Mientras no fuera sancionado el nuevo presupuesto departamental, quedaría en vigencia el anterior.

Pero las Juntas eran dueñas de sus rentas, bien denominadas municipales, enunciadas en la ley. Podrían recaudarlas, administrarlas y aplicarlas libre-

mente, por sus propios órganos competentes, Contaduría y Tesorería. Pero carecían de la potestad de aumentarlas por sí, mediante la creación de impuestos o la contratación de empréstitos. Unos y otros seguían las reglas generales (intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo).

Del punto de vista de su competencia legislativa, las Juntas podrían dictar con validez y eficacia locales, ordenanzas y reglamentos de administración sobre las materias de su competencia. La misma ley definió lo que debía entenderse por estos actos-reglas, diciendo que serían ordenanzas "las resoluciones de carácter general relativas a la percepción de impuestos departamentales, a las cosas de uso público y a las "propiedades privadas", y reglamentos de administración, aquellas "resoluciones de carácter general aplicables a las funciones y establecimientos propios de la Junta" (art. 12, inc. 25).

Quédanos por hablar, todavía, del contralor un tanto pesado, a que fueron sometidas las Juntas, sin perjuicio de la amplia autonomía de que gozaban en ejercicio de sus funciones.

Creemos que recién a partir de la ley de 1903 puede hablarse de contralor administrativo de descentralización, aplicado a las Juntas, por oposición al contralor administrativo jerárquico que antes se les aplicaba, exclusivamente.

El contralor administrativo fué organizado en la ley de 1903, con alcance más restringido en unos casos y más extenso en otros, que en el Reglamento del 91. Fueron suprimidas las facultades del P. E. de nombrar y destituir los empleados de las Juntas y el requisito de la aprobación por parte de aquél, para las economías realizadas por éstas. Se mantuvo, em-

pero, la imputación de oficio y los actos de autorización y aprobación para innumerables gestiones. Con respecto a los particulares, se extendió el recurso administrativo ante el P. E. contra las resoluciones, reglamentos y ordenanzas de la Junta, los casos en que se alegara oposición de derechos y no sólo, como en el reglamento del 91, oposición de intereses.

El contralor administrativo - financiero debía ejercerse, en modo permanente, por un inspector de la Contaduría General, quien debía visitar periódicamente cada Municipio, con fines de fiscalización e información sobre la contabilidad.

En lo relativo al contencioso - administrativo municipal, la Ley de Juntas proveyó un régimen especial, tomado de la ley española sobre la materia de 1898. En síntesis, dicho régimen consistía en un contencioso de reparación por lesión de derechos complementario del recurso administrativo por oposición de derechos ya aludido. Se daba ante los Tribunales, contra las resoluciones del Poder Ejecutivo tomadas frente a este recurso administrativo, entablado por los particulares.

Se trataba, a todas luces, de una innovación, cuya especialidad radicaba en que sólo se daba contra actos municipales "stricto sensu" (resoluciones, reglamentos, ordenanzas). Había otra especialidad, pero ya en el terreno procesal: la litis debía ser entablada ante el Juzgado Nacional de Hacienda en Montevideo o el Juzgado Letrado Departamental en el Interior, con apelación ante el Tribunal de Apelaciones, cuando el asunto no ascendiera a más de diez mil pesos, y pasando de este monto, la primera instancia se haría ante el Tribunal de Apelaciones,

y la segunda ante los Tribunales reunidos, que oficiaban de Alta Corte de Justicia; regirían las reglas del juicio posesorio y los jueces tendrían la facultad de ordenar la suspensión del acto recurrido, mientras se resolviera la cuestión.

Expuesta en sus líneas generales, frente a la ley de Juntas, muy poco cuesta reconocer que ésta significó, a todas luces, el nacimiento de nuestro Municipio autónomo, tras un proceso de gestación evidente hasta la claridad; por su contenido, que recogió la evolución progresiva y creadora de la comuna montevideana; y por su forma, de perfil constitucional definido. Si, como lo afirmara don Martín C. Martínez, ante la Constitución de 1918, los rasgos distintivos de la autonomía son las facultades del ente para dictarse su reglamento y nombrar sus empleados, para algunos todavía será preciso llegar, cinco años después de dictada la Ley de Juntas, a la Ley de Intendencias, para convencerse de que aquella consagró un Municipio autónomo. Procuremos destacar por contraste, las afirmaciones y las negaciones de una y otra ley.

LA LEY DE INTENDENCIA DE 1908. — Fué promulgada bajo la Administración Williman, por iniciativa de este mismo gobernante, quien, al parecer, se hizo eco de una de las críticas dirigidas por el maestro de Pena, a la organización de las Juntas. Se afirmaba esta crítica, en la falta en nuestras Juntas, de un Departamento Ejecutivo unipersonal, el Intendente, Alcalde o Mayor, y agregaba lo que, a su juicio, era de razón: "La separación de las funciones deliberantes de las ejecutivas es algo tan elemental que en nuestra misma Junta ha sido forzoso hacerlo delegando las últimas, ya sea en los Directo-

res, ya en el Presidente, o en ambos a la vez, pero principalmente en el Presidente como Jefe de la Administración Municipal". (Op. cit., pág. 717).

Dijimos que al parecer..., porque es lo cierto que entre los modos de elección indicados por el Dr. de Pena, como vigentes en el derecho comparado, figuraban la elección popular o por el Concejo Municipal de entre sus miembros, como en Inglaterra, y la designación por el Ejecutivo, con venia del Senado, como en la Capital argentina *"a semejanza del Gobernador de Wáshington"*; y el Presidente Williman eligió esta última, precisamente la menos congrua, la menos armónica con el mandato constitucional que disponía la elección popular para los agentes del Gobierno Departamental. Dicha forma, pues, aparte de significar una inconstitucionalidad notoria, valió una incrustación en nuestro derecho, un como resabio de la época en que las autoridades locales emanaban directa o indirectamente del pue-[illegible] la guarnición o gobernador agente del poder central, era nombrado por éste.

Desde la prensa y del sector independiente de la Cámara de Representantes, caracterizado históricamente por la figuración en él, del Dr. José P. Massera, llovieron críticas políticas y razones jurídicas contra la ley en ciernes. Pero ésta cristalizó y rigió hasta 1918, para ser exhumada en 1933, por el gobierno "de facto".

ORGANIZACIÓN. — Fué creado el Departamento Ejecutivo de las Juntas Económico-Administrativas, para ser ejercido por los Intendentes y Sub-Intendentes (para las Comisiones Auxiliares) de primera y segunda clase, nombrados directamente por el Poder Ejecutivo con venia del Senado y duración

de tres años en sus funciones. En cuanto a las Juntas, éstas permanecerían organizadas como estaban.

FUNCIONES. — Se asignó al Intendente, la competencia en los asuntos de carácter ejecutivo, con algunas facultades notoriamente inconstitucionales, especialmente en materias de policía sanitaria, que le autorizaban hasta ordenar allanamientos de domicilios particulares, clausura de establecimientos industriales, confiscación de sustancias alimenticias, etc.

La competencia de las Juntas sufrió, naturalmente, el cercenamiento de aquellas sus funciones, quedándole las de índole deliberante-legislativas y algunas que otras de carácter administrativo.

Como la confusión de atribuciones y deberes persistiera, el Decreto reglamentario de 1909 complemento de la Ley de Intendencias, determinó el criterio para establecer cuáles funciones incumbían al Intendente y cuáles a las Juntas. Y dijo que aquél debía ejercer todas las funciones que antes de la creación del cargo ejercían los Presidentes de las Juntas y los Directores para aplicar las ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones generales a los casos concretos. Para las Juntas, se reservaba la consideración y sanción de todo lo que importara nueva organización de servicios, modificaciones de las ordenanzas y reglamentos generales, nuevas ordenanzas, etc.

Como consecuencia de la innovación fundamental, el nombramiento y la destitución de empleados no fueron ya de competencia de la Junta. El inciso 4º del artº 8º cometía al Intendente la proposición al P. E. para los nombramientos de Secreta-

rio, con carácter de amovible, el de Sub-Intendentes y demás empleados de la Administración Municipal, con excepción de los que le correspondía nombrar a la Junta. Y a su turno, dispuso que las Juntas conservarían su carácter de Consejo Deliberante con facultad para nombrar su Secretario y demás empleados de su inmediata dependencia. Sólo en caso de vacancia temporal y mientras se proveía el sustituto, el Presidente de la Junta debía pasar a desempeñar las funciones del Departamento Ejecutivo.

En síntesis, si desde el punto de vista del principio democrático, la ley de Intendencias promulgada en 18 de diciembre de 1908 significó un retroceso, — bajo la faz técnica o del principio de eficacia, señaló indudablemente un progreso. La función ejecutiva fué determinada con cierta precisión, así como el "criterium" de las funciones deliberantes; y se establecieron, además, complementariamente, facultades de colegislación y coadministracion, mecanismos de contralor, recursos, etc.

DESDE 1909 HASTA 1919. — Continúan durante este período, la labor legislativa y administrativa, dictándose leyes y decretos relativos al cumplimiento de ciertas facultades ya expresamente asignadas en otros actos-reglas, que hemos examinado, especialmente en lo que se refiere a la administración y enajenación del dominio municipal. Así, tenemos la Ley de Expropiaciones de 28 de marzo de 1912 y la de 21 de octubre del mismo año, sobre proce-

dimiento para la adjudicación definitiva de las propiedades municipales en las ciudades, villas y pueblos de los Departamentos de campaña y sus ejidos, — con su séquito de leyes de prórroga de los emplazamientos a los interesados, — y muchos más cuyo detalle no corresponde consignar.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO (J. E. A.) EN LA REGLAMENTACION

Adoptamos la palabra "reglamentación", tomándola en su acepción más general y menos técnica, a los efectos del tema del epígrafe, y con el propósito de abarcar con ella, todos aquellos actos-reglas que no sean la Constitución o las leyes.

Como es sabido, y está dicho ya en otra parte de este trabajo, las materias municipales más típicas fueron absorbidas, centralizadas y atribuídas ya como facultades, ya como deberes, a las Jefaturas políticas, dependientes jerárquicamente del Ministerio de Gobierno. Muy pronto, empero, "el aumento de población, la diversidad de necesidades, la división o separación de las funciones, la formación de órganos distintos y la consiguiente complejidad de los servicios obligaron al Poder Ejecutivo a desprenderse de funciones y a delegar las de carácter local en las Juntas Económico-Administrativas, llamadas por la Constitución a regir esos intereses, haciendo el papel de verdaderas Municipalidades" (65).

Prescindamos de toda controversia; pero convengamos que de las palabras pretranscriptas se trasunta un hecho (o una serie de hechos) y una contradicción. El hecho (o conjunto de hechos) es ese ir desprendiéndose el P. E. de las funciones locales, y

(65) C. M. de Pena: Ip. cit., pág. 685.

la asunción y ejercicio adecuado de éstas por las Juntas. La contradicción, sin irreverencia, radica en la afirmación que hace el Dr. de Pena, de que aquella transmisión de funciones se hacía por vía de delegación. Nosotros pensamos, contrariamente, que aquella transmisión de funciones tenía el carácter de una verdadera restitución de las materias municipales a sus auténticos titulares.

Las funciones que el Poder Ejecutivo devolvía a las Juntas, habían llegado a él por vía de apoderamiento y centralización, mediante leyes y decretos destituídos de todo fundamento jurídico-constitucional y legal, en una época que las necesidades locales eran también necesidades nacionales, por lo reducido del medio y porque los órganos de gobierno y administración, que proveían a aquéllas, tenían un poco el carácter de los que debían atender a éstas.

Volviendo al tema, encontramos que gradualmente, bajo la presión de los hechos, que son todos aquellos factores enumerados por de Pena, y algunos más, el P. E. va restituyendo, poco a poco, las funciones locales, cuyo ejercicio detentaba. Y lo hizo por medio del instrumento jurídico constitucionalmente en sus manos, el decreto, a veces, y otras, mediante el decreto-ley, "ce genre inférieur de documents législatifs", en el decir de Josserand.

No debe de extrañarnos, entonces, que sea mediante decretos, reglamentos, circulares, instrucciones, que se devuelvan materias de competencia municipal y — resabios de la antigua privanza del poder central — se dicten normas para la orientación, aplicación y contralor de la gestión comunal. Una idea a desarrollar sería quizás, la que concibe el

origen de la actual descentralización territorial, en la devolución de funciones locales operadas durante el siglo XIX.

REGLAMENTO DE 1830. — El primer reglamento para el régimen interno general fué dictado en octubre de 1830. Pero su objeto lo fueron, como la denominación misma lo indica, meras cuestiones de funcionamiento interno de las J. E. A. Interesa, sin embargo, destacar que por él se concedió a los jefes políticos, la facultad de asistir a las sesiones de las Juntas y participar en éstas con voz, pero sin voto; porque dicha facultad fué causa principal de una disparidad de criterios entre Juntas y Jefes políticos, tan pronunciada que llegó en seguida a la rivalidad, reeditándose, con nuevos nombres, el viejo paralelismo entre Cabildos y Comandantes militares.

Por decreto de 20 de mayo de 1831, el abasto fué atribuído al Gobierno; y por un nuevo decreto, varios lustros después, volverá al Municipio. Otros actos administrativos prosiguen la centralización de las funciones locales, sobre todo aquellas productoras de rentas .En esta situación, llega la Guerra Grande, durante la cual fueron dictados infinidad de decretos, reglamentos, circulares, etc., destacándose los recaídos sobre las materias financiera y presupuestaria, sobre todo aquéllos que propendían a una ordenación más clara y racional de los diversos rubros, y aplicación a las necesidades más perentorias. Fué afirmada la superintendencia de la Contaduría General, en todo lo relativo a la percepción, contabilización y administración de las rentas, — vale decir, que todas las manifestaciones vitales del Estado se traducían política y jurídicamente en los actos del P. E.

OTROS REGLAMENTOS. — Hasta después de la Guerra Grande, no encontramos decretos o reglamentos constructivos, dictados con el objeto de racionalizar las complejas y confusas competencias del Ejecutivo y de las Juntas.

Bajo las Administraciones de G. A. Pereyra y de B. P. Berro tendremos, recién, una orientación bien definida hacia la clarificación de las relaciones entre aquellas órganos de gobierno local, y la implantación de un sistema avanzado de descentralización administrativa, comenzando por la descentralización financiera.

Pero los gobernantes prenombrados, especialmente Berro, tenían conciencia de la extensión y el alcance de los medios jurídicos con que contaban, constitucionalmente. Por eso, si bien podían delimitar provisionalmente las funciones de Jefes políticos y Juntas,y separar las de aquellos y los Comandantes militares, no podían darles a las J. E. A., por simple decreto, la dignidad de Municipalidades, que la Constitución había previsto y cometido al Poder Legislativo. Por eso son tan abundantes los actos de colegislación, magnos en la proyección, pero inoperantes en la realidad de una Asamblea Legislativa incomprensiva.

Recurrir al decreto-ley significaba una extralimitación de poder condigna de la dictadura. De ahí que bajo los Gobiernos constitucionales de Pereyra y Berro, la institución municipal estaba destinada a vegetar, por falta del apoyo legislativo.

Pero triunfante el movimiento encabezado por Flores, la comuna se preparó para su desenvolvimiento progresista, el cual fué llevado y logrado

hasta el máximo alcanzable entonces por el Municipio montevideano. Desde 1865 hasta 1867, funcionó creada e integrada por Flores y en lugar de la J. E. A. de la capital, la Comisión Extraordinaria Administrativa, compuesta de vecinos orientales y extranjeros.

Dicha corporación fué munida por el gobernante de extensas facultades, gozando y ejerciendo de hecho, las atribuciones y funciones que los Presidentes Pereyra y Berro quisieron fueran reconocidas por ley.

LAS COMISIONES AUXILIARES. — En 1867, por decreto fechado el 22 de octubre, Flores creó las Comisiones Auxiliares, cristalizando de tal modo las aspiraciones colectivas por una auténtica organización municipal de forma perdurable y destino exclusivamente local.

De conformidad con el decreto, dichas Comisiones serían nombradas por la respectiva Comisión Extraordinaria, en los Distritos-partidos donde hubiera pueblos o villas. Se compondría "de 3 a 5 individuos competentes, de arraigo y responsabilidad". Tendrán el cometido de administrar los intereses locales de su circunscripción, bajo la dependencia, dirección y contralor de la Comisión Extraordinaria Administrativa, a cuyo fin recaudarían, contabilizarían y aplicarían las rentas que le fueran asignadas, y formarían mensualmente, con la anticipación debida, sus presupuestos.

Enorme ha sido la importancia de estas Comisiones Auxiliares, en las que es preciso reconocer el origen de los Concejos Auxiliares de la Constitución de 1918 y las Juntas Locales de la Carta vigente.

No sólo desde el punto de vista de la descentralización administrativa, sino también de la autonomía. Aunque dependiente de la Comisión Económica (que funcionó, como la Comisión Extraordinaria, en lugar de las J. E. A.), lo cierto es que tal dependencia más bien parece una forma algo pronunciada del contralor de descentralización. Visto con ojos actuales, tal vez sea legítimo concluir que ello no es suficiente para afirmar que había autonomía en el ejercicio de sus funciones. Pero oigamos al maestro de Pena, autor de cita obligada y contemporáneo de ese importante y decisivo período de nuestra evolución institucional. "El decreto de 1867 —dice— al crear las Comisiones Auxiliares, echaba las bases de un importante organismo en la Administración local, daba personería a los distritos, acentuaba la acción independiente y exclusiva de las Juntas con prescindencia de las Jefaturas Políticas y de Policía" (66).

DECRETO DE 13 DE AGOSTO DE 1868. — Las J. E. A. y muy particularmente la de Montevideo, habían venido desarrollando sus funciones, al amparo de la Constitución y alguna que otra ley especial, pero sobre todo dentro de los límites reglamentarios que, bajo la presión de las circunstancias iban ampliándose cada vez más.

Es así que, cuando en 1868, bajo la Administración del Gral. L. Batlle, se dicta la reglamentación que vamos a resumir, el decreto respectivo "quedaba muy por abajo de las funciones que entonces ejercía la Junta de Montevideo, con una autonomía que se había desenvuelto por el influjo de

(66) Op. cit., pág. 691.

las circunstancias varias y de necesidades cuya satisfación era inaplazable" (67).

En el preámbulo del decreto se explican los motivos que lo determinaron; al parecer, no fueron otros que evitar, a falta de la Ley Orgánica de Juntas, que éstas, ejerciendo sus mandatos, agredieran los derechos individuales o usurparan las atribuciones concedidas por el artº 79 de la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo como Superior de la Administración General del Estado (sic), y la conveniencia en separar las atribuciones puramente administrativas de las políticas, con el fin de dar a unas y otras, todo el desenvolvimiento de que sean susceptibles, sin embarazarse ni perjudicarse mutuamente.

La parte dispositiva del decreto acuerda a las J. E. A., las atribuciones concedidas por el artº 126 de la Constitución (ya expuestas "ut supra") y además *"por especial delegación del Poder Ejecutivo"*, las siguientes: "Inspeccionar la legitimidad de las pesas y medidas; velar sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas a la policía de salubridad y limpieza públicas, —cuidar de las bibliotecas y museos nacionales— del régimen de mercados, de la calidad de las materias destinadas a la alimentación —del alumbrado público— de los hospitales y casas de beneficiencia que no sean de institución particular, —de la construcción, reparación y conservación de calles, puentes, calzadas y caminos públicos— reglamentar la caza y la pesca, —prohibir construcciones en la ribera del mar, en los ríos y arroyos interiores con que pueda perjudicarse al público o a los particulares, pudiendo mandar remo-

(67) de Pena: Ip. cit., pág. 692.

ver los existentes— desempeñar la inspección de obras públicas según el decreto del 24 de julio de 1854— administrar los fondos que les fueran adjudicados por las leyes o por el Gobierno, para costear sus gastos, con calidad de dar cuenta mensualmente al Ministerio respectivo, publicar edictos con autorización del Gobierno, sobre todas las materias del presente decreto, —imponer multas a los infractores de los mismos hasta la cantidad que en idénticos casos le sería permitido aplicar a la policía, requerir el auxilio de ésta para la ejecución de sus disposiciones en caso de que fuesen desatendidas. Las infracciones serán consideradas como contravenciones a las leyes de policía y corregidas por los Jefes Políticos".

El decreto de 1868, que acabamos de examinar someramente, articulaba sí las diversas competencias municipales, desde un punto de vista rigurosamente centralista; pero no agregaba nada a las funciones y atribuciones que las Juntas desempeñaban ya, como no fuera la nueva modalidad de su ejercicio. "El Siglo" dedicó al decreto algunos comentarios, cuyo valor doctrinario se conserva, pese al tiempo transcurrido, y donde, luego de destacar que éste no constituía una novedad, en cuanto a las funciones de las Juntas, ponía de relieve el vicio francamente inconstitucional que le invalidaba, y que consistía, precisamente, en él título de *funciones delegadas* que confería a sus atribuciones, y por el régimen de dependencia jerárquica impuesto a su ejercicio.

REGLAMENTO ORGANICO DE 1891

Este notable documento administrativo logró, en el orden reglamentario, la trascendencia que alcanzaron la Ley de Juntas de 1903, en el legislativo, y la Carta de 1918, en el Constitucional.

Sus antecedentes se hallan en diversos proyectos, cuyo análisis revela numerosas disposiciones comunes. En las "Memorias" de la Junta Económico-Administrativa de Montevideo, correspondiente a los años 1888 y 1889, el presidente de la Corporación, que entonces lo era el Dr. Carlos M. de Pena, incluyó sendos proyectos que, valgan las palabras de su autor, se utilizaron casi totalmente para redactar el "Reglamento Orgánico para la dicha Junta, promulgado por decreto del Poder Ejecutivo en 4 de diciembre de 1891" (68). D. Benjamín Fernández y Medina, por su parte, al consignar entre los antecedentes de la Ley de Juntas de 1903 el proyecto del general Luis E. Pérez, expresa tener "fundamento para creer que este proyecto del general Pérez fué obra del Sr. Ramón V. Benzano, ilustrado y experimentado colaborador de otros muchos proyectos de leyes, relacionados con el Municipio y verdadera autoridad en esta materia. No se encuentra el proyecto en el "Diario de Sesiones" del Senado ni en el folleto del Comité Organizador de la Convención Municipal. Fué publicado en "El Siglo", el 16 de Octubre de 1887" (69).

---

(68) Véase, en particular, la "Memoria" correspondiente à 1889 - Montevideo, 1890 - pág. 211 y sgtes.

(69) "Ley Orgánica de las Juntas E. Administrativas" - Montevideo - Tomo I, pág X, en nota al pie.

Ese dato es confirmado, con precisa referencia al Reglamento de 1891, en una recopilación de informaciones relativas a la meritísima actuación municipal del nombrado ciudadano, aludiéndose a *documentos fehacientes* "que permiten afirmar a la vez que el Reglamento Orgánico de la Junta de Montevideo aprobado por el Poder Ejecutivo el 4 de diciembre de 1891, perteneció a don Ramón V. Benzano. El Ministro de Gobierno que refrendó la firma del Presidente Herrera y Obes fué el General D. Luis Eduardo Pérez, ex Presidente de la Corporación Municipal" (70).

Es indudable que una explicación tienen las similitudes observadas entre los proyectos mencionados (y aún otros) y el Reglamento de 1891; y ella radica, a nuestro juicio, en que los autores de los mismos se han inspirado en las mismas fuentes, a saber: la extensa y variada experiencia de nuestros técnicos municipales, antes y después de la Constitución de 1830, y el derecho comparado, particularmente las leyes orgánicas de municipalidades argentinas, la última de las cuales (a esa fecha) fuera la Nº 1260 del 23 de octubre de 1882, dictada a consecuencia de la federalización de la ciudad de Buenos Aires y precisamente para armonizar el régimen local de la capital nombrada con el de los poderes nacionales en élla establecidos (71).

---

(70) "Ramón V. Benzano, Su vida pública consagrada al Municipio de Montevideo" - Montevideo, 1948 - pág. 39.

(71) Ver A. Greca: Derecho y Ciencia de la Administración Municipal" - 2ª ed., - Santa Fé, 1943 - Tomo II, pág, 40 y sgtes. De esa ley proviene, seguramente, la idea de crear un Concejo (o Junta) Deliberante y un Departamento Ejecutivo, cuyo titular designaría el Presidente de la República con acuerdo del Senado, que se articula en uno de los anteproyectos referenciados.

ORGANIZACIÓN. — La J. E. A. de Montevideo se compondría de nueve miembros y un Secretario, que lo sería también del Presidente, quienes ejercerían las funciones de su competencia de acuerdo a la naturaleza de éstas o a la importancia del asunto, en forma individual, bajo la superintendencia de la Junta y del Presidente, o corporativamente, por la Junta en pleno.

Reedítase así el modo de funcionar los antiguos Cabildos; y como bien lo dice de Pena, "no hay departamento ejecutivo especialmente organizado por la Ley, ni el Reglamento. La Junta reúne las dos funciones en sí misma; es Concejo Deliberante a la vez que autoridad que manda y ejecuta, por medio de su Presidente, de sus Vocales o Directores, o por órganos inferiores, y con el auxilio de la Policía cuando no fuese inmediatamente obedecida (op. cit., pág. 712). No obstante, continuando prácticas ciertamente inveteradas y sin que estuviera consignada o prevista en el Reglamento, la Junta materializaba una incipiente especialización de funciones, frutó de la necesaria división del trabajo, inmanente en todo órgano colegiado, al confiar al Presidente, a cada Director o a aquél con uno o varios Directores, la parte ejecutiva de sus resoluciones. De tal modo, la práctica daba a la Junta una fisonomía técnica definidamente orgánica.

En la "Carta que puede servir de prólogo", dirigida por el profesor de Pena al profesor Luis Varela, alude el primero a las iniciativas que tomara como "Presidente municipal", diciendo que ellas "no fueron más que la implantación repentina, y no bien apreciada todavía, de disposiciones y procedimientos de la buena escuela francesa". (En "Anales de la Universidad" - 1895 - pág. 455:

En lo administrativo, los diversos servicios públicos comunales fueron distribuídos en Direcciones, al frente de cada una de las cuales la J. E. A. debía poner — como sabemos — a uno de sus miembros. Cada Dirección a su vez, con excepción de la Tesorería y la Contaduría, debía tener un Secretario para desempeñar los cometidos de Jefe inmediato inferior del servicio y de receptor de las rentas correspondientes al ramo; el Secretario venía de este modo a desempeñar el papel de elemento burocrático permanente en la administración comunal.

Cada Dirección operaba como órgano de asesoramiento y como órgano ejecutivo de ciertas resoluciones específicas, procediendo "a manera de ministerios, con cierta independencia respecto de la Junta, pero dentro de los reglamentos y las disposiciones que ésta dicta" (72). Las Juntas Económico-Administrativas del interior se organizaron adaptándose, en lo posible, al modelo de la Junta capitaleña.

Esas Direcciones debían regirse por reglamentos orgánicos provenientes de las más diversas fuentes administrativas y legales. Algunas de ellas, como Tesorería y Contaduría municipales, habrían de atenerse en ciertos casos, a lo que se dispusiera por circulares e instrucciones impartidas, con carácter imperativo, por el Poder Ejecutivo.

En lo demás, condiciones de elegibilidad, incompatibilidades, duración, etc., quedaban subsistentes las disposiciones constitucionales. Pero se agregaba a las facultades de la Junta, la de crear Comisiones Auxiliares e integrarlas del modo, en las condicio-

(72) de Pena: Op. cit., pág. 712.

nes y con las funciones consagradas en el Decreto de Flores y demás posteriores. Y a pesar de que destacaba la importancia de la población, como elemento a tener en cuenta para la gestión de los intereses municipales, no estableció el Reglamento institutos de democracia directa.

FUNCIONES. — Las normas que regulan el funcionamiento y distribuyen las competencias comunales, confirman la impresión general que, a esta altura del trabajo, se habrá formado el lector, de que el derecho municipal, dentro de nuestra Constitución, aparece como un orden jurídico de aluvión.

El Reglamento del 91 lo confirma, al proporcionarnos, para la Junta de Montevideo, el catálogo de las funciones, deberes y atribuciones asignadas por la Constitución y las leyes, y devueltas mediante decretos, por el Poder Ejecutivo. La Ley de 1903, que extiende con validez jurídica nacional, la organización y funciones contenidas en el Reglamento del 91, y más tarde las leyes de 1919 y 1935, con variantes que no quitan el valor de esta afirmación, reproducen la lista de funciones — incluso los mismos errores — u otros derivados de un equivocado concepto científico o con base en una deficiente técnica jurídico-administrativa.

Las funciones administrativas absorbían casi totalmente la competencia de las Juntas, las cuales además tenían atribuciones financieras muy reducidas en lo presupuestal y bastante amplias en lo tocante a la administración del dominio, y a la recaudación e inversión de las rentas municipales. Contaban, asimismo, con facultades extensas para el cumplimiento de sus deberes políticos de protección y defensa de los derechos individuales.

En cuanto al presupuesto departamental, debemos destacar que ya desde 1888, el de la Junta de Montevideo se sancionaba en ley separada de la del Presupuesto General de Gastos de la Nación, entre cuyas planillas —las correspondientes al Ministerio de Gobierno— se incluía el de las otras Juntas.

Empíricamente, las funciones de la Junta pueden clasificarse en las de fomento y vigilancia, y de ejecución. Así tendríamos, enumerados al azar: promover la agricultura, prosperidad y ventajas del Departamento, en todos sus ramos; velar por la educación primaria; conservar y cuidar las servidumbres en beneficio de los pueblos y los bienes de la comunidad; otorgar concesiones de tranvías, de alumbrado público, aguas corrientes, cloacas o cualquiera otro servicio departamental, conforme a las leyes; ejercer la policía higiénica y sanitaria, en armonía con los Concejos Departamentales de Higiene, según lo dispuesto en la Ley Orgánica de 31 de octubre de 1895; establecer, suprimir, trasladar, reglamentar los cementerios; entender en todo lo concerniente al abasto de la carne, tabladas, plazas de frutos y mercados; dictar, con aprobación del Poder Ejecutivo, ordenanzas o disposiciones de carácter general y asegurar la ejecución de sus reglamentos, etc., etc.

Con respecto a las ordenanzas, cabe destacar su significado como fuente de derecho público municipal, por cuanto de él y de su futura transformación se derivan enseñanzas y antecedentes que aclaran y definen como reminiscencia de su noción primitiva, el erróneo concepto corriente de los actos legislativos, que bien merecen el nombre de leyes municipales.

Hemos visto que la Junta actuaba con funciones ejecutivas y deliberantes. En esta modalidad, que es la características de las asambleas o corporaciones legislativas, así como en el valor general de sus disposiciones y en el origen popular de sus integrantes, hay mucho más que una simple analogía con dichas asambleas legislativas, para pasar a ser una similitud, mejor, una reproducción en pequeño del órgano nacional y sus funciones en el ámbito de validez y eficacia más reducido que es el Departamento.

La Junta, procediendo como Concejo Deliberante, tenía la facultad de sancionar aquellos proyectos o proposiciones dirigidos "a crear, reformar, suspender o abolir una ordenanza, institución o regla general". Una vez sancionada la ordenanza, se requería la aprobación del P. E., quien en uso, a su turno, de las facultades, algunas legítimas, pero otras ilegítimas, unas pocas constitucionales, pero las más inconstitucionales que ejercía, podía concederla o negarla. Y aún en el caso de haberle prestado su aprobación —"a fortiori" en el otro, aunque la especie ya varía— cuando a su juicio hubiera en la ordenanza, o en los reglamentos y las resoluciones de la Junta "extralimitación de facultades, violación de la ley o de contrato, o perjuicio público de carácter grave", el P. E. se reservaba la facultad de suspender la ejecución o cumplimiento de unas u otras, por simple decreto. Quedábale a la Junta, sin embargo, el recurso de insistir, ante el P. E., mediante petición fundada; éste debía resolverlo, en el sentido de mantener o no la suspensión acordada, dentro del plazo de 20 días (art. 38).

Complemento de aquella facultad de suspensión fué la de exhortación, cumplimiento e imputación de oficio, reservada también al Poder Ejecutivo. En efecto:

Decía el Reglamento, en otra parte, que cuando la Junta fuese remisa en el ejercicio de sus facultades, *reclamado por el interés público,* podría el P. E. exhortarla al cumplimiento de sus deberes. Si la exhortación no diese resultado satisfactorio, podría el P. E. adoptar las providencias y resoluciones omitidas por la Junta. Y en caso de que éstas trajeran aparejada alguna erogación, el P. E. las haría efectivas con las rentas propias del Departamento, es decir, imputaría de oficio el gasto ocasionado, en la planilla presupuestal correspondiente al Municipio omiso. En rigor, la existencia de esta facultad es incompatible con un régimen de autonomía amplia; sólo por excepción, con todas las garantías y como cumplimiento del propio deber legal de fiscalizar la regularidad jurídica de los actos de la Municipalidad, es dicha imputación de oficio admisible como atribución del poder administrador.

Recursos. — El Poder Ejecutivo era juez y parte, no sólo en sus relaciones con las Juntas, sino también como árbitro de las relaciones entre éstas y cualquiera otra autoridad administrativa, cuando ellas adquirían particularmente la forma de cuestiones de competencia.

Con excepción de las providencias de mero trámite, las ordenanzas, reglamentos y toda otra resolución eran reclamables por los particulares a quienes damnificasen, ante la misma Junta, con apelación ante el Poder Ejecutivo, si el reclamo se fundaba en simple *oposición de intereses,* y ante los Tri-

bunales reunidos, si el reclamante hubiese alegado *oposición de derechos* (art. 41). Desde entonces acá, estos fundamentos recursivos y contenciosos han adquirido valor entendido como conceptos jurídicos; en el segundo caso, además, significa "la primera disposición que pretendió crear el contencioso de reparación por lesión de derechos, en nuestro régimen municipal" (73).

Hay simple oposición de intereses —definía el artículo 41 citado— cuando sin negar a la Junta la facultad en cuya virtud ha procedido, ni atribuirle violación de ley ni de contrato, se atacan sus actos como injusta e inútilmente perjudiciales al interés privado.

Hay oposición de derechos —prosigue la misma disposición— cuando se niega la facultad de la Junta o se aduce un derecho propio fundado en ley o en contrato que aquélla ha violado.

Según la gravedad del caso, el P. E. o los Tribunales de Apelaciones (que oficiaban de Alta Corte de Justicia, creada recién en 1908) podían ordenar la suspensión del acto reclamado mientras aquél o éstos resolvían la cuestión.

Había además otra acción por lesión de derechos contractuales, que no por quedar fuera del régimen prerreferido era improcedente jurídicamente. Su existencia fué revelada y demostrada teóricamente mucho después. Se trataba, en la especie, de la lesión de derechos contractuales "no por el acto administrativo que viola el régimen jurídico de la conven-

(73) J. J. Carbajal Victorica: "El contencioso municipal por lesión de derecho y la acción por contratos", en "Rev. D. J. A.", Montevideo, 1938, pág. 163.

ción, sino por el hecho del incumplimiento de las obligaciones contractuales" (art. cit., pág. 164); pero en dicho caso, "el particular contratante encontraba protección eficaz de sus derechos en la *acción ordinaria ante el Poder Judicial...*" (Ibid.). Por supuesto, que en este caso no procedía la suspensión del acto reclamado, propio de aquel recurso.

Una decisión de los Tribunales reunidos, en 5 de junio de 1903, condenó definitivamente la ilegalidad de esta parte del Reglamento, que organizaba un régimen contencioso y les atribuía, al margen de la Constitución y las Leyes, el conocimiento y la decisión de recursos creados... por decreto.

En síntesis, pues, si bien el Reglamento para la J. E. A. de Montevideo, de 4 de diciembre de 1891, tiene el mérito de sistematizar la vasta y confusa materia municipal, no significa, desde el doble punto de vista de la descentralización y la autonomía, ni más ni menos que lo preexistente. Desde el primero, porque ya venía, desde el decreto de 1868, acentuándose extralegalmente, la descentralización administrativa y paulatinamente el secamiento del cordón que unía el P. E. a los diversos servicios desconcentrados y en vías de descentralización; desde el segundo, porque, con excepción de las Juntas del interior, ya la de Montevideo había conquistado una posición avanzadísima en la ruta de la plena autonomía, con la ley de "Empréstito Municipal" de 1888, que le dió potestad de autodeterminación en materia financiera, la propiedad de sus rentas y personería jurídica de este carácter en el mercado bursátil más importante del mundo en ese entonces.

El Reglamento del 91 no hace más que recoger y transcribir las normas que para la sanción parti-

cular del presupuesto comunal dió la ley de 1888, y repite la lista de ingresos afectados al cumplimiento de las obligaciones municipales, ordinarias y extraordinarias. Para no pecar de redundantes, nos permitimos remitir al lector, al lugar de este trabajo donde aquéllos y éstas se encuentran enumerados.

Reglamento de 1909. — En oportunidad de resumir la Ley de Intendencias, de 1908, hicimos caudal de este reglamento, en sus partes más interesantes. Nos remitimos, pues, y de nuevo, al lugar correspondiente.

Código Municipal. — En 1893 vió la luz en Montevideo, una obra de recopilación, destacable por muchos conceptos. Se trata del "Código Municipal" (Montevideo; Tipografía Goyena), cuyo autor, D. Pablo V. Goyena lo presentaba modestamente como compilación ordenada de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias atinente a la organización comunal del Uruguay, dividida en cuatro partes principales:

1º) Autoridades municipales;

2º) Funcionarios o empleados municipales;

3º) Funcionarios y servicios municipales;

4º) Hacienda municipal.

Esta obra prestó señalados servicios, y todavía su nombre está sugiriendo la gran obra de codificación, o por lo menos de ordenamiento de las disposiciones municipales vigentes, que intentó realizar otra obra igualmente meritoria, el "Digesto Municipal" preparado por D. Pastor Farachio, y editado oficialmente por el ex-Concejo de Administración de Montevideo, en 1929.

La Constitución de 1918

Sección Segunda

LA CONSTITUCION DE 1918

Capítulo I

EL MUNICIPIO (C. A. D. y A. R. D.) EN LA CONSTITUCION

Los dos primeros decenios del siglo XX transcurrieron bajo el signo de la agitación política por la reforma de la Constitución de 1830. Todas las fuerzas políticas actuantes, y no sólo las del partido gobernante en particular, estaban contestes en la necesidad de modificarla, para evitar numerosos males que de su aplicación estricta se derivaban, y permitirle al país alcanzar la etapa de progreso institucional que la realidad nacional y su creciente importancia internacional, exigían.

Contrariamente a lo que era dable esperarse, mirando a la realidad política hispanoamericana, que ya en 1776 José P. Varela había estudiado magistralmente, el impulso reformista tendía, por medios y vías distintos, a la limitación de los poderes del ejecutivo y al afianzamiento de las libertades públicas.

Don José Batlle y Ordóñez, que había sido Presidente de la República durante el cuatrienio 1903 - 1906, y ocupaba nuevamente la primera magistratura, encabezó el movimiento renovador, lanzando en 1913, bajo la sencilla apariencia de "Apuntes", un verdadero proyecto de reforma constitucional, cuyas principales disposiciones procuraban excluir toda posibilidad legal de otorgar a un solo hombre los medios de ejercer la totalidad del poder público,

confiándolo en cambio a un número mayor de ciudadanos y, en definitiva, al país mismo (74).

Consecuente con ese pensamiento, propuso Batlle y Ordóñez que el Poder Ejecutivo fuera ejercido por una Junta de Gobierno integrada por nueve miembros renovables uno cada año y dotado de las funciones hasta entonces confiadas al Presidente de la República. En lo departamental, las funciones ejecutivas debían asimismo confiarse a un organismo pluripersonal compuesto de siete miembros. Otras conquistas que incorporó al proyecto de los "Apuntes" fueron el plebiscito de iniciativa y el referéndum.

Fundamentando la autonomía departamental, expresó Batlle y Ordóñez:

"A ese mismo fin propende la institución de la autonomía de los departamentos. Cada uno de éstos recoge una parte del poder, ahora reconcentrado en la Capital, para ejercerla por sí mismo; y una multitud de cuestiones que a ellos en primer término interesa y que ahora en definitiva, se resuelve por el poder central, pasará a ser de su exclusiva competencia. De igual manera, sumas cuantiosas procedentes de contribuciones que ellos pagan, y que ahora se acumulan en Montevideo y son aquí administradas, irán a constituir el tesoro público de cada una de las regiones de donde surgieron y a emplearse en mejoras de todo género, a veces en parajes que, olvidados hasta ahora de la administración central, no podrían mostrarnos una sola huella reveladora de que la civilización los ha visitado alguna vez. Se destruirá así la enorme injusticia de la absorción de los

(74) De un artículo periodístico de la época, reproducido, con otros, en la edición de "El Día" del 4 de marzo de 1945, pág. 6.

departamentos por la Capital, y también esa situación deprimente de los hombres radicados fuera de Montevideo, que los presenta como legalmente incapaces para administrar sus propios intereses" (75).

El Partido Nacional, a su vez, cifró las deseadas limitaciones al Poder Ejecutivo, en normas constitucionales que aseguraran el voto secreto (ya impuesto legislativamente, como que por él fué elegida la Asamblea Constituyente de 1916, en cuyo seno alcanzaron la mayoría las fuerzas opositoras al Gobierno), la representación proporcional, la no-intervención de ciertos funcionarios en los comicios, la independencias y el aumento de los poderes de fiscalización del Parlamento, la autonomía municipal (que era también proclamada por el proyecto de Batlle y Ordóñez, y de otros que se presentaron a la Asamblea) (76).

La misma colegialización del Poder Ejecutivo, no dejó de tener adeptos en el seno del Partido Nacional y de la propia Convención Nacional Constituyente, según lo refiere J. A. Ramírez (77), fundado en los trabajos preparatorios de este Alto organismo. "La repulsa que la omnipotencia presidencial hallaba en todos los espíritus, —escribe el maestro citado— repercutía de ese modo, en dicha comisión. Era necesario, como garantía de la libertad, limitar la autoridad ejecutiva y para eso se pensó desde un principio en dividirla".

Fué así que el Dr. Martín C. Martínez ideó un Consejo Administrativo cuyas funciones consistirían

(75) "El Día" - edición citada.

(76) Ver J. A. Ramírez: "Sinopsis de la evolución institucional" (1930). Reedición 1949, pág. 91.

(77) Obra citada, pág. 89.

en las actividades relacionadas con los llamados "fines secundarios" del Estado, y entender como autoridad de apelación contra los actos de los municipios. El Dr. Duvimioso Terra, nacionalista como el primero, avanzó aún más, hasta crear un Poder Administrador distinto del Ejecutivo, con amplias atribuciones, al punto de dejarle al Presidente de la República sólo las funciones de representación (diplomacia y defensa (fuerzas armadas). Si no se llegó a la completa anulación de ese organismo ejecutivo, o a su esterilización para el uso ilegítimo de la fuerza pública, fué porque a ello se opuso la mayoría del Partido Nacional; el Partido Colorado, el partido gobernante, quiso quitarle al Presidente de la República incluso el mando de las fuerzas policiales. Los hechos se encargarían de darle la razón a los preclaros ciudadanos que, como Batlle y Ordóñez, Martín C. Martínez y D. Terra, supieron ver los peligros de despotismo que acechaban a la República desde la institución presidencial.

El Pacto de los Partidos se extendió sin dificultad a la nueva organización y distribución de competencias para los gobiernos municipales, que denomináronse intencionalmente *locales,* con el propósito de difundir en todo el territorio nacional los beneficios del *self government*. "La tendencia a dar intervención directa a los vecindarios, por el plebiscito o por asambleas representativas numerosas y hasta por el *referendum* y la iniciativa popular sólo podría ser, en la práctica, satisfecha mediante el gobierno propiamente local; sólo éste permitirá a los habitantes intervenir sin grandes dislocaciones ni abandono de sus tareas, como era posible el gobierno directo en los pueblos antiguos, en las comunida-

des medioevales y lo es todavía hoy en los cantones suizos y condados norteamericanos, por tratarse de pequeñas repúblicas, de limitado territorio" (78).

Por ello, solamente las líneas más generales de aquella organización y distribución de funciones fueron establecidas en la Carta, dejándose librado a la Ley orgánica que se dictase, el cometido de complementarlas y hacerlas practicables.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES. — El art. 130 dispuso que el Gobierno y la administración *locales* fueran ejercidos por una Asamblea Representativa y por uno o más Concejos de Administración *autónomos,* elegidos popularmente. . ." Vayamos, de consiguiente, a describir la organización de uno y otro cuerpo municipal, y enunciar desde luego sus funciones:

A) *Asamblea Representativa Departamental.*

El art. 132 cometió a la ley ordinaria la tarea de fijar su duración, el número de sus miembros, forma y fecha de su elección, condiciones de los candidatos a integrarla, atribuciones de la Asamblea, recursos contra sus resoluciones. Algunas condiciones y ciertas atribuciones fueron, ciertamente, fijadas preceptivamente por la Constitución, que por eso mismo hubieron de ser respetadas por el legislador ordinario. Fueron ellas:

El carácter honorario de los cargos de diputados departamentales (art. 135), la facultad presupuestaria y la de nombrar sus empleados (art. 137), la de

(78) Martín C. Martínez: "Ante la nueva Constitución" - Montevideo, 1920 - pág. 680.

fijar el número de concejales, así como su remuneración (art. 140) y, fundamentalmente, aquélla que dió lugar a las críticas más acerbas: la de crear impuestos con la sola limitación de no poder gravar el tránsito, ni crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional (art. 133), a pesar de que dispuso, a renglón seguido, un recurso de apelación interponible ante el Poder Legislativo por un tercio de los miembros de la misma Asamblea, por la mayoría del Concejo de Administración, por el Concejo Nacional de Administración o por 300 ciudadanos inscriptos, pero con efecto suspensivo sólo en los tres primeros casos (art. 134).

B) *Concejo de Administración Departamental.*

Dispuso el art. 131, que éste se compondría por no menos de tres miembros ni por más de siete, y el artículo siguiente, "in fine", cometió a la ley ordinaria el determinar la representación de los partidos en los Concejos de Administración, como asimismo que los deberes y atribuciones de los concejales debían serles señalados por las leyes, las que debían establecer además los recursos contra sus resoluciones (art. 136).

Como en el caso de las Asambleas Representativas, pues, se dejaba librado a la ley común, efectuar ciertas precisiones, sin perjuicio de fijar desde ya algunas que por eso mismo tenían valor imperativo para el legislador. Fueron ellas, en lo relativo al Concejo: la facultad presupuestaria, compartida con la Asamblea, la de nombrar sus empleados (art. 137) y destituirlos por ineptitud, omisión o delito, en los dos primeros casos con acuerdo de la Asamblea Re-

presentativa, pudiendo suspenderlos de inmediato, y en el último, pasando después los antecedentes a la Justicia ordinaria (art. 138), y la de requerir el apoyo policial para el cumplimiento de su gestión (art. 142).

C) *Organos de democracia directa.*

Constituye otra de las novedades de esta Constitución, en lo referente a la organización de los Gobiernos locales. Reconoció al veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad, la facultad de tomar iniciativas sobre asuntos de interés local (art. 141).

En otra parte, hemos visto ya que reconoció también a los ciudadanos inscriptos en la localidad, pero en número de 300, la facultad de apelar, sin efecto suspensivo, las resoluciones de la A. R. D. que crearan o modificaran impuestos (art. 134).

Dió además, a la ley, la potestad de acordar a los extranjeros, el derecho de voto activo y pasivo (art. 132, apartado final).

Pasamos a ver en qué medida o grado, cumplió el legislador común, los mandatos del constituyente.

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO (C. A. D. y A. R. D.) EN LA LEY ORGANICA

La Ley Orgánica promulgada en 23 de diciembre de 1919 y con vigencia a partir del 1º de enero de 1920, no significó el más exacto y fiel cumplimiento de los mandatos contenidos en la Constitución. El legislador siguió un método de preparación

de la ley, compatible con la deseada rapidez de su sanción. El resultado fué un conjunto de disposiciones, algunas derechamente inconstitucionales, y las más, aunque conformes a la Constitución, distribuyeron mal diversas funciones, pero todas patentizando un respeto no muy ortodoxo con el espíritu de la Ley fundamental.

La ley de 1919 organizó en vez del gobierno y administración locales, el gobierno y administración interior de los Departamentos; inconstitucionalidad desde el pique, complicada por significar una reminiscencia poco feliz de las ex-Juntas y los ex-Concejos Provinciales.

ORGANIZACIÓN.

A) *De la Asamblea Representativa Departamental.* — Se compondría de un número de miembros variable, según el número de habitantes; correspondiendo uno por cada dos mil, pero sin poder excederse aquél de noventa ni bajar de treinta (art. 6). Los miembros de la A. R. D. se denominarían diputados departamentales (art. 10) y su elección por el pueblo sería directa y a pluralidad de votos. Se establecieron causas de inelectividad y de incompatibilidad (art. 12), mereciendo destacarse que se exigía vecindad como una de las condiciones para ser elegible un candidato (art. 11).

Las funciones durarían tres años, coincidiendo la fecha de las elecciones con la de diputados nacionales (art. 14). Serían honorarias (art. 15); y no serían responsabilizados por las opiniones que vertieran en el ejercicio de sus funciones (art. 13).

Otras disposiciones completaban este capítulo, para concluir dándole a la Asamblea Representativa, la fisonomía característica de las Asambleas o Cámaras Legislativas en punto a organización y reglamento interno. Ya veremos, en breve, que entre sus atribuciones se contaban, además, verdaderas funciones de legislación.

B) *De los Concejos de Administración Departamental.* — Se compondrían del número de concejales que indicara la respectiva Asamblea Representativa, no pudiendo, preceptivamente, ser menor de tres ni mayor de siete (art. 35); durarían tres años en sus funciones (art. 36) y se condicionaba su elección, ejercicio y duración en éste, a determinadas causas impeditivas y a incompatibilidades. Debemos destacar, como en el caso de los diputados departamentales, que sólo se exigía vecindad y ya no el afincamiento o arraigo económico entre las causas de elegibilidad, y que también como en el caso anterior, su elección debía ser directa por el pueblo y a pluralidad de sufragios.

Otros artículos, relativos al modo de realizarse las sesiones, elección de mesa, reglamento, etc., complementan esta parte del Capítulo I de la Sección III de la Ley, dando la impresión de la finalidad ejecutiva de la institución, modelada con elementos análogos, aunque de dimensiones más reducidas, a los que componían al Consejo Nacional de Administración (art. 46). La sucinta enumeración que de sus funciones haremos en seguida, confirmará esta impresión.

FUNCIONES.

A) De la Asamblea Representativa Departamental. — El artº 19 de la Ley Orgánica (L. O.) determina las más importantes funciones del cuerpo, desempeñadas colectivamente por éste, conforme al mandato constitucional. De ahí extractamos aquéllas que más armonizan con sus facultades legislativas, es decir, con su modalidad institucional esencial.

Financieras. — 1º Podían crear impuestos por iniciativa propia o del Ejecutivo comunal, a mayoría absoluta, con la sola limitación de no poder gravar el tránsito ni crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional. ("A contrario", podían gravar los artículos de producción extranjera, creando típicas imposiciones indirectas). En consecuencia, tenían la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos, pudiendo suprimir, modificar o aumentar las existentes (inc. 2º), y determinar el orden de su recaudación e inversión.

A tal efecto, la Sección IV de la Ley determina expresamente todas y cada una de las rentas departamentales, que sucintamente son clasificables de este modo: 1) impuestos, 2) derechos, tasas y tarifas por aprovechamiento o utilización de servicios y obras públicas municipales, 3) proventos y rentas de bienes y productos departamentales, 4) donaciones, herencias y legados en dinero, 5) multas administrativas y cláusulas penales convencionales. 6) porcentaje sobre la Contribución Inmobiliaria del Departamento (50%). Estos recursos, menos el último, según su especie y naturaleza, podían ser crea-

dos, aumentados o disminuídos libremente, independientemente o bajo forma de adicionales.

2º Aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos que le presentase el Concejo de Administración.

3º Controlar su aplicación y la regularidad jurídica de las órdenes de pago, resolviendo sobre la comunicación que de todo libramiento u orden de pago que considere ilegal, debería pasarle, absteniéndose de cumplirla, aunque fuera reiterada, por el Consejo librador u ordenador, el Contador Municipal.

4º Aprobar o reprobar total o parcialmente las cuentas que le presentare el C. de A. D.

5º Resolver, por mayoría absoluta de votos la contratación de empréstitos para obras públicas de interés local, pero votando, al mismo tiempo, los ingresos permanentes necesarios para el pago de sus intereses y amortización.

Esta facultad no estaba expresamente concedida por la Constitución, y surge de la Ley, — que de este modo hizo posible a los Gobiernos Departamentales, el establecimiento de una nueva fuente de ingresos: las contribuciones de mejoras.

5º Fijar la remuneración de los Concejales y la dotación de sus propios funcionarios.

Administrativas. — 1º Prestar o rehusar al Concejo de Administración, las venias necesarias para destituir empleados municipales.

2º Fijar el número de miembros de que debiera componerse el respectivo Concejo de Administración.

3º Nombrar y destituir los empleados que necesite para su funcionamiento.

4º Aprobar por mayoría absoluta, la designación de las propiedades a expropiarse que hiciere el C. de A. D., y todos los actos de éste que por las leyes vigentes necesitasen la aprobación del Poder Ejecutivo.

Véase en la precedente, un testimonio formal de la descentralización administrativa. El P. E. quedaba descartado en absoluto.

5º Resolver en definitiva, todos los actos del Concejo que por las leyes actuales eran apelables ante el Poder Ejecutivo.

Esta facultad corona la anterior y redondea el conjunto de disposiciones que dan a los nuevos Municipios, los atributos de la personería jurídica de derecho público y privado, la descentralización y la autonomía.

Políticas. — 1º Acusar ante el Senado a los Concejales, previa declaración de procedencia, tomada por los 2/3 de miembros en sesión especial y secreta convocada al efecto.

2º Facultad de pedir informes al Concejo, a pedido de todo diputado departamental por intermedio del Presidente de la Asamblea misma.

3º Derecho de interpelación frente al Concejo para la Asamblea con fines de inspección o de fiscalización.

4º Derecho de nombrar Comisiones Investigadoras.

5º Nombrar la *Comisión Permanente,* para funcionar mientras la A.R.D. estuviese en receso.

Dicha Comisión se compondría de un número de miembros no mayor de nueve ni menor de cinco, con sus suplentes, y debía velar por el cumplimiento de los decretos de la Asamblea y sobre las facultades acordadas al Concejo de Administración, pudiendo llegar, en caso de que sus advertencias al Concejo, hechas hasta por segunda vez, no surtiesen efecto, según la importancia y gravedad del asunto, a convocar extraordinariamente a la Asamblea Representativa.

6º Sancionar los proyectos de decretos que le sometiera el C. de A. D. y aquéllos que ella misma iniciara.

En la práctica, estas facultades de derecho político tuvieron una intensa aplicación.

B).Del Concejo de Administración Departamental. — El artº 56 de la Ley Orgánica proporciona una lista bastante extensa de las funciones atribuídas al C.A.D. que no es, empero, exhaustiva. Siguiendo la clasificación ya empleada, enumeramos a renglón seguido las más importantes.

Financieras. — 1º preparar anualmente el presupuesto y someterlo a la aprobación de la Asamblea (inc. 5). Sin perjuicio de aquel acto, podría votar gastos extraordinarios en casos urgentes, dentro de ciertos límites y dando cuenta inmediata a la A.R.D. (artº 36).

2º Administración del dominio privado comunal.

3º Formar empadronamiento de contribuyentes y los catastros, según conviniere a las necesidades de la Administración y al mejor asiento, distribución y percepción de los impuestos municipales.

4º Recaudar e invertir las rentas del modo prestablecido por la Asamblea, las cuales no podrían ser rematadas o enajenadas (artº 56).

5º Enajenar e hipotecar bienes raíces, en las condiciones y con las formalidades establecidas en las leyes especiales sobre solares, quintas, chacras y sobre expropiación de inmuebles, como asimismo cualquier bien departamental, previa autorización de la mayoría absoluta de la A.R.D.

6º Librar órdenes de pago, aplicando los fondos presupuestales y los extraordinarios o provenientes de empréstitos, etc., (inc. 36), sujetas al contralor interno de regularidad jurídica y al de la Asamblea Representativa, en caso eventual.

El primero de dichos contralores debía ser ejercido por el Contador Municipal, quien debía reclamar por escrito ante el Concejo, de todo libramiento u orden de pago que considerase ilegal y que no fuera conforme al presupuesto. Si el Concejo reiteraba la orden y la Contaduría insistía en que ella era improcedente, debía abstenerse de cumplirla y dar cuenta de inmediato a la Asamblea Representativa o a la Comisión Permanente, para la resolución que correspondiese (artº 51). El gasto ilegal y en contravención a lo dispuesto en este artículo, hacía responsable solidariamente a los Concejales que lo acordaban y al Contador que intervenía en el pago. Idéntica responsabilidad contraían por calificar y admitir una fianza a favor de los intereses departamentales, si el fiador fuese notoriamente incapaz o insolvente.

Administrativas. — 1º Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, etc. y asegurar la eje-

cución de las ordenanzas, los reglamentos y las resoluciones municipales con imposición de multas hasta de cien pesos en el Departamento de Montevideo y de veinte en los otros, y hacerlas efectivas.

2º Ejercer la superintendencia administrativa sobre Oficinas y funcionarios, con atribuciones de nombramiento, corrección, suspensión e iniciativa para la destitución de empleados.

3º Celebrar contratos administrativos debiendo llenar el requisito previo de la licitación pública cuando se tratara de obras cuyo importe excediera de 500 pesos en Montevideo y no estuvieran comprendidas en alguna de las excepciones previstas.

4º Velar por la instrucción primaria, decretar la formación del censo departamental, organizar y publicar la estadística departamental.

5º Otorgar concesiones de tranvías, autorizar el establecimiento de teléfonos, alumbrado eléctrico, de gas o de cualquiera otra luz, aguas corrientes y cloacas, con sujeción a las leyes y aprobación de la Asamblea Representativa.

6º Ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, de la moral pública y las buenas costumbres.

7º Organizar y cuidar la vialidad pública departamental, dictar reglas de urbanismo.

8º Crear y sostener laboratorios; establecer, reglamentar y trasladar cementerios o crematorios, facultades éstas de naturaleza no ejecutivas ni administrativas puramente, sino más bien de competencia legislativa departamental, o por lo menos mixta.

9º Entender en todo lo concerniente a Abasto, Tabladas, plazas de frutos y mercados, pudiendo es-

tablecer, suprimir o trasladar tabladas, corrales de abasto, etc., y cuidar de su régimen administrativo.

10º Dictar ordenanzas y reglamentos de administración en materias de su competencia.

11º Ejercer el derecho de petición ante los Poderes Públicos, incluso para la modificación de esta Ley, — gestionar ante toda autoridad los asuntos de su competencia, — nombrar apoderados, — transigir dentro de ciertos límites, con intervención fiscal y aprobación de la A.R.D., si el asunto excediera de dos mil pesos; conservar y cuidar las servidumbres constituídas en beneficio de los pueblos y de los bienes comunales, — designar las propiedades a expropiarse para obras departamentales.

12º Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería, propender a la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos.

13º Ejercer, en fin, todas las demás facultades que las leyes vigentes acordaban a las Intendencias Municipales o a las Juntas Económico-Administrativas.

14º Nombrar Concejos Auxiliares honorarios en donde lo requieran las necesidades locales, cuya integración, duración, competencia simple o ampliada, cuentas, informes, incompatibilidades y responsabilidades, se determinan enumerativamente en el capítulo III, Sección III de la Ley Orgánica.

Políticas. — 1º Presentar proyectos de decreto a la Asamblea Representativa. Bajo el nombre de decretos se dictaban verdaderas leyes municipales, cuya iniciativa podía partir de la Asamblea, o, como vemos, del Concejo.

2º Formular observaciones a los proyectos sancionados por la A.R.D., y promulgar sin más aquéllos que no fueran pasibles de tales.

3º Velar por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del Departamento, con las más amplias facultades. Es esta una de las facultades comunales de derecho político tradicionales y tan prestigiosa como poco ejercida.

4º Tomar en consideración y resolver la iniciativa emanada del veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad.

5º Suministrar a los Poderes Públicos, todos los informes que le solicitasen.

C) *Organos de democracia directa.* — Conforme con la letra y el espíritu de la Constitución, la ley de 1919 reconoció al cuerpo electoral, cierta participación en la orientación, conducción y rectificación de la cosa pública municipal. La iniciativa de dicha participación podía partir del C.A.D. o del mismo cuerpo electoral departamental, y en este caso revestiría la forma de un recurso o la de una iniciativa propiamente dicha (Sección V, art. 79 y sgts.).

El Concejo de Administración Departamental, previa resolución de los dos tercios de sus miembros, podía apelar a una votación o plebiscito de todos los inscriptos en el Registro Cívico Departamental, en estos dos casos:

1) cuando la A.R.D., rechazando las observaciones que el Concejo hiciera a un proyecto de decreto de su iniciativa, lo sancionara por segunda vez, convirtiéndolo en ley departamental;

2) cuando un proyecto de decreto iniciado por el Concejo fuera rechazado por la Asamblea (artº 81).

El cuerpo electoral departamental por sí, en número no menor de un quinto de los inscriptos, podía entablar el recurso de plebiscito, para que se dejara sin efecto un decreto de la Asamblea, o para que se adoptara (iniciativa propiamente dicha) una resolución de interés departamental (artº 82).

Por otra parte, trescientos ciudadanos inscriptos podían apelar ante el Poder Legislativo, los decretos de la Asamblea Representativa para crear o modificar impuestos (artº 79). Pero este recurso no tenía efecto suspensivo, como lo poseía cuando era entablado por un tercio de los miembros de la Asamblea, por la mayoría del Concejo de Administración o por el Consejo Nacional, — o tratándose de recursos de plebiscito (artº 83).

Para las cuestiones relacionadas con la iniciativa y organización del plebiscito, se creó un *Tribunal Especial de Plebiscito,* que debía ser nombrado por cada Asamblea Representativa, al iniciar sus sesiones.

El tribunal de Plebiscito se compondría de nueve miembros, elegidos proporcionalmente a los partidos políticos representados en la A.R.D., con duración de tres años. Los miembros de este Tribunal no podrían a la vez ser diputados departamentales (artº 84).

Otras disposiciones reglamentaban la forma, términos y demás requisitos (publicación, etc.) del plebiscito.

DE LOS RECURSOS.

Diversos medios se dieron para asegurar y controlar la regularidad jurídica del funcionamiento de la institución municipal.

Como hemos visto, ya desde el Reglamento de 1891, nuestro derecho administrativo ofreció a los particulares, diversos recursos contra la gestión comunal que éstos consideraran ilegal o atentoria contra sus derechos o intereses, sin perjuicio del pesado y a veces impertinente contralor del Poder Ejecutivo.

Fué, entonces, que con evidente afán de mejorar técnicamente la organización y funcionamiento de dichos recursos, el legislador de 1919 incluyó en la ya precitada sección V de la Ley Orgánica Municipal, diversas disposiciones para estructurar un régimen de contencioso especial.

No vamos a exponer aquí detalladamente las piezas estructurales del mismo, porque escaparíamos al objeto del tema impuesto. Pero debemos informar sucintamente sobre él, porque significa un detalle muy importante de la evolución histórica y administrativa de nuestras comunas.

En rigor, al sancionarse la ley, los particulares contaban ya con los recursos administrativos que van a exponerse: recurso gracioso o interponible ante el funcionario que dictara el acto o resolución recurrido; recurso jerárquico o interponible ante el superior jerárquico del funcionario de cuyo acto o resolución se recurría; y finalmente, los recursos de reconsideración y apelación; el primero cuando los actos recurridos provinieran de los órganos su-

periores de la Administración comunal, en el caso presente, de la Asamblea Representativa, del Concejo de Administración o de los Concejos Auxiliares; y el segundo, cuando estuviera previsto contra los actos de órganos ejecutivos para ante los deliberantes y de fiscalización de la Administración.

Es decir, procedía la reconsideración de las resoluciones de estos órganos, cuando ella fuera pedida a su propio autor (especie de recurso de revisión): Asamblea, Concejo de Administración o Concejo Auxiliar. Y procedía el recurso de apelación contra las resoluciones del Concejo Auxiliar, en primer término ante el respectivo Concejo de Administración (artº 65) y en segundo término ante la Asamblea Representativa Departamental, — la que además debía entender del recurso de apelación interpuesto en tiempo y forma por los particulares contra una ordenanza, reglamento o resolución dictada por el Concejo de Administración.

La misma ley orgánica se encargó de definir las ordenanzas, como "las resoluciones de carácter general relativas a la percepción de impuestos departamentales, a las cosas de uso público y a las propiedades privadas"; y los reglamentos de administración, como "las resoluciones de carácter general aplicable a los funcionarios y establecimientos propios de los Departamentos" (artº 54, inc. 45). Dejaba fuera de sus preocupaciones conceptuales, qué entendía por resolución; quizás por comúnmente sabida, es decir, como decisión de la autoridad recaída en expediente iniciado por particulares, según la acepción que se recoge del Código de los Dres. Varela y de Pena; sin embargo, el término resolución aparece empleado en su significado menos téc-

nico y más general, de manifestación de inteligencia y voluntad comunales.

Contra los actos emanados de la Asamblea Representativa, pues, no cabía otro recurso administrativo que el de reconsideración ante ella misma; aparte, claro está, de los recursos de apelación ante el Poder Legislativo y el Cuerpo electoral departamental, ya vistos.

El recurso contencioso, o en sede jurisdiccional, podía interponerse por el particular ante los Tribunales judiciales, contra las resoluciones de la Asamblea o de los Concejos. Pero en este caso, una vez que fuera agotado el recurso administrativo que correspondía ante aquélla, y recién, previa decisión expresa o ficta de la misma. Se tenía resolución ficta cuando, a partir de la interposición del recurso, hubieran transcurrido tres meses y la Asamblea no se hubiese pronunciado sobre la apelación.

Del texto legal surge que el particular debía alegar y probar una lesión de derecho (artº 75) y que, según la gravedad del caso, las A.R.D., las Comisiones Permanentes y las autoridades judiciales podían resolver en cualquier instancia, la suspensión del acto realizado (artº 77).

En 1930, después de once años de aplicarse la Constitución de 1918, podía escribir fundadamente el profesor J. A. Ramírez:

"Obra imperfecta, creada por hombres y servida por hombres, la Constitución no ha producido ciertamente un régimen ideal, desprovisto de inconvenientes y de imperfecciones; pero, en cambio, nadie puede negar que ha establecido la verdad del gobierno republicano, que ha cimentado las liberta-

des públicas, sobre bases inconmovibles, que ha consolidado la honradez administrativa, que ha garantizado la paz sobre el respeto a los derechos de todos. No hay parias en el seno de la Patria; todos los ciudadanos sienten el amparo de la ley, todos participan, por medio del voto, en el Gobierno de la Nación" (79).

En lo que a los municipios se refiere, es necesario subrayar una vez más, que ellos alcanzaron, en la Constitución, el punto normativo más elevado. El breve análisis comparativo de sus disposiciones basta para demostrarlo. Pero la Ley orgánica que se dictó para hacerlas viables, no cumplió a cabalidad con sus fines; en vez de organizar el gobierno y la administración locales — esto es, el gobierno y administración para cada ciudad, para cada localidad, en fin, para cada población con su territorio, cuyo ayuntamiento consistiera aunque más no fuese del vecindario reunido en torno al árbol comunal — la ley organizó el gobierno y administración *departamentales,* con enorme suma de facultades administrativas para los órganos creados al efecto. Y así, lo que hubo de ser estructura jurídica para municipios, fué estructura jurídica para un pequeño estado o provincia, dentro de otro Estado mayor, es decir, la fórmula del federalismo, atenuada (80).

---

(79) Op. cit., pág. 102.

(80) "El radio de las municipalidades - escribiera D. Martín C. Martínez - no es forzoso que coincida con los departamentos actuales. Así será en la generalidad de los casos, donde hay una ciudad que es el centro social, económico y político de todo el Departamento; pero donde existan muchos pueblos, como en Colonia o Canelones, o poblaciones muy distantes y con diferente interés municipal, como Nico Pérez en Minas o Río Branco en Cerro Largo, la ley puede crear municipios independientes, y habrá la misma razón para crearlos que existe para la descentralización en

Esa fué, a nuestro juicio, la causa principal de la crisis histórica de nuestros municipios, — que otras leyes manifiestamente inconstitucionales agravaron. Si, no obstante, la institución municipal subsiste entre nosotros, es porque élla tiene una vida propia, distinta e independiente de los textos jurídicos que pretenden regularla con desconocimiento de su naturaleza y de las circunstancias históricas de su desenvolvimiento.

---

general. Tan absorbente puede ser la autoridad de Colonia para Rosario, como la de la metrópoli. El interés local de Nueva Helvecia poco tiene de común con el del Real de San Carlos. La Constitución habla de Gobierno y administración locales, y no departamentales; y las palabras fueron empleadas exprofeso". (Obra citada, pág. 680).

La Constitución de 1934 y Enmiendas de 1936 y 1942

SECCIÓN TERCERA

LA CONSTITUCION DE 1934 Y ENMIENDAS DE 1936 Y 1942.

CAPITULO I

EL MUNICIPIO (I. y J. D.) EN LA CONSTITUCION

Las críticas a la Constitución de 1918 involucraron de modo expreso a los Municipios, atribuyéndoles una buena parte de responsabilidad en la situación económica y financiera en que se hallaba el país en 1933, fecha del golpe de Estado que derogó aquella Carta Fundamental. No podía extrañar, entonces, que la reforma constitucional sancionada en 1934 aparejase una limitación sustancial de la autonomía y el consiguiente cercenamiento de competencias municipales. Por eso, dice bien Jiménez de Aréchaga, que "la reforma de 1934, desarrollada por la ley orgánica de 1935, representaba un momento de reacción en el proceso hacia una amplia autonomía departamental, especialmente en cuanto restringe severamente los poderes de los Gobiernos municipales en materia financiera" (81).

---

(81) "La Constitución Nacional" - T° IX, Vol. 1° - pág. 53. Con ser grave esa regresión, su trascendencia no se redujo, infortunadamente, a las solas limitaciones que emergían de los textos, sino que llegó a erigirse en principio de interpretación normativa, y en criterio de la actividad municipal. A la timidez o cortedad de los gobernantes y legisladores municipales, que te-

El régimen constitucional vigente hasta 1955 sobre "Gobierno y Administración interior de los Departamentos", está consignado en la Sección XVI de la Carta promulgada en 18 de mayo de 1934 y modificada por la ley constitucional de 30 de diciembre de 1936 y el decreto-ley de reforma constitucional del 29 de marzo de 1942.

La primera diferencia que se ofrece al observador, entre esta Carta y las anteriores, es la constitucionalización de mayor número de disposiciones relativas al régimen municipal, es decir, una acentuación marcada del principio de eficacia.

Se buscó, al parecer, estructurar técnicamente una institución que, como nuestro Municipio, había funcionado muchas veces al margen de los textos, y otras en franca rebelión contra los mismos. Lo cierto es que se dió a la comuna una estructuración más técnica, aunque con el pensamiento y la intención de ceñir más estrechamente su actuación. Con otras palabras, se creó una institución y se rodeó jurídicamente el campo en que debiera actuar, mediante cercas normativas difíciles, cuando no imposibles de salvar.

El régimen municipal vigente prevé dos órganos de gobierno y administración departamentales, como en la Constitución de 1918; pero a diferencia de ésta, el órgano ejecutivo es unipersonal y se llama Intendencia, y el órgano deliberante cuenta con

---

mían la imputación de estar procediendo conforme al espíritu autonómico de la Constitución derogada, correspondía la osadía o extralimitación de los poderes legislativo y ejecutivo, quienes llegaron a imponer leyes, reglamentaciones y otras decisiones notoriamente lesivas al espíritu autonómico ya tradicional en nuestro municipio, cuando no claramente inconstitucionales.

menor número de miembros, que reciben el nombre de ediles, y se llama Junta Departamental. Se prevé además, como en aquélla, el establecimiento de Juntas Locales.

Corresponde, en consecuencia, exponer los rasgos esenciales de la nueva organización comunal y reseñar las funciones de uno y otro órgano, según la Constitución y la Ley Orgánica, especialmente en sus detalles diferenciales con el régimen anterior.

A) INTENDENTES.

Organización. — Los Intendentes son elegibles directamente por el pueblo, a mayoría simple de votantes, por un período de cuatro años, y reelegibles por una sola vez, debiendo a este efecto renunciar con tres meses por lo menos de anticipación a la fecha de la elección. Para ser Intendente se requiere, además, ser ciudadano natural o legal con siete años de ejercicio, treinta años de edad y ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos (arts. 236 y 89). Cada Intendente tendrá cuatro suplentes, electos conjuntamente con el titular, debiendo poseer las mismas calidades que éste, y gozará la remuneración que antes de cada elección debe fijarle la Junta Departamental; el monto de dicha remuneración no podrá ser alterado durante el término de su mandato.

Funciones. — Corresponde al Intendente, la función ejecutiva en el Gobierno Departamental. Sus atribuciones son enunciadas simplemente en la Constitución, previniéndose, con un error de formulación que muestra olvido o desconocimiento del or-

den jerárquico de las leyes, que ellas competen "además" de las que la ley orgánica determine. Al efecto, le asigna las siguientes:

Promulgar y publicar los decretos sancionados por las leyes, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportunos para su cumplimiento; preparar el presupuesto de gastos y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental; proponer a ésta, la contratación de empréstitos y la creación de nuevos impuestos municipales, previo a la sanción del Poder Legislativo; designar los miembros de las Juntas Locales, y en caso de ineptitud, omisión o delito, destituirlos con autorización de la Junta Departamental, quien deberá expedirse dentro de los 40 días, en cuyo defecto la destitución se considerará ejecutoriada; representar al Departamento oficial y contractualmente; proponer a la Junta Departamental, el otorgamiento de concesiones de servicios públicos.

B) JUNTAS DEPARTAMENTALES.

Organización. — Tal cual quedó dispuesto por el decreto-ley constitucional de 1942 citado, las Juntas Departamentales deben componerse de treinta y un miembros en Montevideo y de quince en los demás Departamentos, elegidos directamente por el pueblo, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno. La duración en el cargo es de cuatro años, y para los casos de vacancia temporal o definitiva se eligen conjuntamente con los titulares hasta el triple número de suplentes. Son cargos honorarios.

Sin embargo, el mecanismo de integración de la Junta no es tan sencillo como a primera vista parece;

porque a más del primer escrutinio, que tiene por finalidad preparar la proclamación del candidato a Intendente de la lista más votada dentro del lema (partido) triunfante, debe realizarse un segundo cómputo, cuando aquella lista sólo ha obtenido la mayoría relativa de sufragios; en tal caso, se le adjudica, además, la mayoría de los cargos de la Junta Departamental. Los restantes son entonces distribuídos por el sistema de la representación proporcional integral entre los lemas y sub-lemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior.

Para ser miembro de la Junta Departamental, se requiere, aparte naturalmente de los votos, ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio, ser nativo del Departamento o estar en él radicado desde tres años antes, por lo menos, y veinticinco años cumplidos de edad. Los arts. 245 a 248 determinan causas especiales de incompatibilidad.

Funciones. — La Constitución consigna expresamente (art. 239), que "la Junta Departamental tendrá funciones *de contralor y legislativas* en materia municipal. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Departamento". Con el mismo error técnico de formulación, ya anotado ("además de las que la ley determine...") enuncia algunas principales atribuciones de la misma:

Destituir los miembros de las Juntas Locales a propuesta del Intendente y por mayoría absoluta de votos; dictar, a propuesta del Intendente, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios; sancionar anualmente el presupuesto del Municipio; nombrar los empleados de sus dependencias y destituirlos en los casos de ineptitud, omisión o delito; requerir la

intervención del Tribunal de Cuentas para dictaminar sobre cuestiones relacionadas con las finanzas o administración departamentales, bastando un tercio del total de votos para tener por aprobada esa resolución; considerar las solicitudes de venia o acuerdo que el Intendente le formule; solicitar directamente del Poder Legislativo, modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales; crear a propuesta del Intendente nuevas Juntas Locales; otorgar concesiones de servicios públicos, a propuesta del Intendente (a este efecto, la J.D. no tiene la iniciativa) ; acusar ante el Senado, por un tercio de votos, el Intendente o miembros de la J.D. por los motivos previstos en el artº 84 de la Constitución (traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución, u otros delitos graves). El Senado podrá separarlos de sus destinos por dos tercios de votos dél total de sus componentes.

JUNTAS LOCALES — *Organización y funciones.* — En toda población, fuera de la capital del Departamento, podrá haber una Junta Local, cuyos miembros serán designados respetando, en lo posible, la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos partidos. Su número será de cinco miembros, que tendrán las mismas calidades exigidas para ser miembro de la Junta Departamental, y deberán estar avecindados en la localidad. El presidente ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción (artº 243).

La Constitución deja librado a la ley, el determinar las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo — he aquí la

puerta abierta para la extralimitación que luego veremos —por mayoría absoluta de votos de las dos Cámaras, "ampliar las facultades de gestión de aquéllas, en las poblaciones que sin ser Capital de Departamento, cuenten más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo" (artº 247).

Ya hemos visto, en su respectivo lugar, que la designación y destitución de los miembros de las Juntas Locales es atribución del Intendente, con aprobación de la J.D. dada por mayoría absoluta de votos, en el segundo caso, y que los empleados de las mismas son nombrados y destituídos en la misma forma y condiciones que los de la Intendencia.

La Constitución establece, pues, tan sólo la posibilidad de llegar al gobierno y administración locales en su más amplio y a la vez más concreto sentido. A su tiempo veremos cómo procuró realizarla el legislador común.

Otras disposiciones.

Diversos procedimientos administrativos, financieros y contenciosos encontraron cabida, detalladamente, en la Constitución, los cuales, sin embargo, fueron completados por la Ley Orgánica. Más adelante hacemos caudal de ellos, procurando destacarlos en el conjunto o todo institucional de que especialmente forman parte.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO (I. y J. D.) EN LA LEY ORGANICA DE 1935

Hemos visto ya de qué manera cristalizó en la Carta de 1934, el propósito constitucional de estructurar técnicamente el gobierno y administración interior de los Departamentos, a cuyo efecto determinó concretamente los principios rectores y el espíritu dominante. Pues bien, la Ley Orgánica de 1935 faltó a dichos principios y violentó este espíritu, principalmente en lo relativo a la distribución de las competencias.

Con un criterio empírico, más bien que práctico, asignó al Intendente — que debía desempeñar las funciones ejecutivas — y a la Junta Departamental — que debía ejercer las de contralor y legislativas — funciones que, con el mismo vicio de técnica jurídica, estaban ya distribuídas por la Ley de 1919, entre los C. de A. D. y las A.R.D. Al final del reparto, Intendente y Junta Departamental se encontraron con funciones, aquél legislativas y ésta administrativas, que no les correspondían por mandato constitucional, pero que vinieron a recibirlas por obsequio de la ley orgánica.

Efectivamente, el artº 35 en sus incisos 16, 24, 25 y 26 asigna al Intendente, el cometido de dictar ordenanzas sobre incendios, policía higiénica y sanitaria, vialidad y edificación, respectivamente, y en particular para los dos primeros incisos determina

las materias sobre las cuales deben aquéllas recaer; en el primer caso, "estableciendo la obligatoriedad de medios preventivos de defensa" en todo lo atañadero a edificios, salas de espectáculos públicos, establecimientos industriales, depósitos de inflamables" y "todo establecimiento que sea juzgado peligroso... etc."; y en el segundo, la "reglamentación o inspección periódica y permanente" de las casas de inquilinato, de los establecimientos calificados de incómodos, peligrosos o insalubres, pudiendo ordenar su remoción, —la inspección y el análisis de toda clase de sustancias alimenticias y bebidas, con la facultad de prohibir su expendio y consumo y de decomisar las que se reputen o resulten nocivas a la salud, sin obligación de indemnizar y sin perjuicio de la facultad de imponer multas... etc. — dictando las ordenanzas sobre la materia y respetando las determinaciones de orden técnico que las leyes pongan a cargo del Ministerio de Salud Pública.

Como sabemos, la ordenanza es, a partir de la Ley de 1903, auténtica Ley municipal sobre las materias de su competencia orgánica, cuando fuera sancionada por la J.E.A. como cuerpo o concejo deliberante; que la ley de 1919 fortificó esta acepción y que finalmente, la Carta de 1934 le dió su nombre verdadero, calificando "ad abundantiam", a la función correspondiente, de legislativa. Pero antes, cuando las J.E.A. vegetaban bajo la férula del P.E. centralista y absorbente, por intermedio del Ministerio de Gobierno (hoy del Interior), las ordenanzas eran los actos de aquel Poder sobre materias municipales, especialmente cuando recaían sobre impuestos o sobre el dominio público o los bienes de los particulares. A este significado de ordenanza se volvió

cuando la Ley inconstitucional de 1908, que creó las Intendencias y asignó al Departamento Ejecutivo, las funciones de ejecución y administración, dejando las deliberantes a la J.E.A., sobre todo en lo referente a las atribuciones contenidas en los incisos 22, 23 y 24 del artº 4º. Y al mismo, o poco menos, se retorna con la ley de 1935, que resulta, por éste y otros motivos, parcialmente inconstitucional.

Débese a estas leyes orgánicas inconstitucionales, en buena parte, el sentido o sentimiento peyorativo con que suele considerarse doctrinaria y popularmente el acto-regla denominado ordenanza. La otra parte apreciable ha corrido por cuenta de quienes abusaron del poder jurídico contenido en la facultad legal que comentamos. De ahí que no sea difícil, cuando se reclama el respeto debido jurídica y moralmente a una ley municipal, que se obtenga la escéptica respuesta de que se trata de "una ordenanza", o a lo sumo de "un decreto", de validez y eficacia contestables, tan discutibles y cuestionables como las cosas más cuestionables del mundo. Y sin embargo, se trata de actos-reglas, susceptibles del recurso de inconstitucionalidad de las leyes. Nada menos.

Por supuesto, que los textos mismos no impiden aquel escepticismo; porque si bien desde el punto de vista de una legalidad formal, puede el Intendente usar y hasta abusar (en el caso v. gr. de las ordenanzas sobre edificación, que son inapelables administrativamente) de sus facultades en las materias de su competencia orgánica, no lo es menos que, desde el punto de vista de la legalidad de fondo, o constitucional, no puede el Intendente no ya abusar, sino siquiera ejercer funciones que por su carácter de le-

gislativas fueron asignadas preceptivamente a la Junta Departamental. Y vice-versa en lo que se refiere a este órgano deliberante, que se halla formalmente impedido por la ley, pero constitucionalmente habilitado para ejercerlas.

En conclusión, pues, que de ahí puede salir de dos cosas una: o la violación de la Constitución o de la ley orgánica, — o la paralización del ejercicio de facultades importantísimas, típicamente municipales, por temor a aquella violación. Otro tanto de lo afirmado con respecto a la legalidad formal y la de fondo con respecto a la función legislativa, cabe decir de las facultades administrativas contenidas en los incisos 27 y 29 del mismo art. 35, que autorizan al Intendente a establecer, reglamentar, suprimir y trasladar cementerios o crematorios, con facultad para adjudicar derechos de uso de locales y sepultura, etc., — y tabladas, corrales de abasto, mataderos y plazas de frutos, cuidando además su régimen administrativo, de conformidad con el Código Rural y con las ordenanzas y disposiciones complementarias que el mismo Intendente o la Junta dictaren en su caso. En rigor, estas facultades comportan el derecho a crear, suprimir o modificar servicios públicos municipales, de acuerdo al espíritu de la Constitución que así lo ha previsto para los servicios públicos nacionales (art. 182, sobre creación y supresión de entes autónomos), lo cual es de competencia legislativa y en oportunidad de sancionarse el presupuesto. Por otra parte, como lo habremos de ver, el criterio limitativo de interpretación de las competencias municipales se extiende al régimen financiero, que ha sido formulado sobre bases muy estrictas, acortando medios y recursos y suprimiendo facultades,

como ser la de crear impuestos y la de contratar empréstitos por sí, sancionados por la Constitución de 1918.

La creación, modificación o supresión de servicios públicos tales como tabladas, cementerios, etc., importa, realmente, afectar medios a los cuales un Municipio, para salvarse de las estrecheces financieras que le oprimieran, amenazando ponerlo en situación de bancarrota, podría recurrir forzada e indirectamente, burlando en consecuencia la limitación demasiado severa que ha sancionado la Constitución. Admitido y practicado alguno de aquellos medios, no sería posible prever su alcance o prevenir su abuso. La letra permisiva de la ley sería más fuerte que el espíritu jurídico de previsión.

La Junta Departamental, por su parte, recibió funciones administrativas típicas; en este caso, el defecto técnico es cualitativa y cuantitativamente menos importante que en el otro. Con efecto: le compete, entre otras funciones: determinar la nomenclatura de las calles, caminos, plazas y paseos; crear y sostener laboratorios municipales y otras oficinas técnicas, a propuesta del Intendente; vigilar la seguridad del tránsito en los pasos a nivel; reglamentar los espectáculos públicos (art. 19, incisos 31, 32, 33 y 34). Particularmente en el último caso, se observa que el legislador no se detuvo ante la acepción técnica de los términos, a pesar de que es mundialmente sabido que la función reglamentaria es típicamente ejecutiva y administrativa, ni ante su propio entendimiento de ellas, tal cual lo pone de manifiesto en otros artículos de la misma ley orgánica municipal. Así, el art. 19, inciso 12 comete a la Junta Departamental el dictar, a propuesta del Intendente o

por propia iniciativa, ordenanzas y demás resoluciones en materias de su competencia; también el art. 21 que prevé el caso de que se hubiese remitido al Intendente "una ordenanza u otra resolución de carácter legislativo", a la cual no se tuviera reparo que oponer y hubiera, por tanto, lugar a la rara especie jurídica de una "sanción de hecho", por solo el transcurso de cinco días hábiles. Finalmente, el art. 35 inc. 1º y 2º que atribuye al Intendente el "promulgar y publicar las ordenanzas y resoluciones sancionadas por la Junta Departamental, dictando los reglamentos y resoluciones que estime oportunos para su cumplimiento, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las ordenanzas y resoluciones de la Junta Departamental".

Las restantes funciones de Intendentes y Juntas Departamentales fueron tomadas de las Constituciones y Leyes anteriores y en general están adecuadamente distribuídas. Su enumeración detallada resultaría redundante, y en el mejor de los casos reproduciría literalmente los artículos correspondientes. Mayor interés reviste, a nuestro juicio, la exposición de algunas de dichas funciones y de los procedimientos destinados a asegurar la regularidad jurídica de la administración municipal.

Antes de entrar en ella, debemos consignar que la organización de Intendentes y Juntas Departamentales es la dispuesta en la Constitución. Nos remitimos, de consiguiente, al capítulo anterior.

RENTAS DEPARTAMENTALES.

La Ley Orgánica (art. 46) declara "rentas propias de los Departamentos, administradas y emplea-

das por ellos", cierto número de ingresos ya previstos en los artículos 254 y 255 de la Constitución y aquéllos que han sido atribuídos a las Municipalidades por leyes vigentes o lo fueren por nuevas leyes (art. 47).

Teniendo presente la naturaleza jurídica de los diversos ingresos supracaracterizados, es dable formular la siguiente clasificación de las rentas municipales en la actualidad, sin ninguna pretensión de exactitud absoluta:

1º Precios y proventos de bienes o productos del dominio privado municipal.

2º Productos de permisos y gestiones para asuntos diversos (celebración de espectáculos públicos, construcción de sepulcros y monumentos, etc.).

3º Tasas y tarifas por utilización o aprovechamiento de servicios municipales.

4º Impuestos y contribuciones de mejoras, es decir, rentas contributivas que hayan sido atribuídas a las municipalidades por leyes vigentes, sean nacionales o municipales, o lo fueren por nuevas leyes, las cuales deben ser nacionales.

5º Las multas que las leyes hayan impuesto o impusieren en favor del Departamento y las que éstos mismos apliquen según sus propias facultades. (Esta atribución es una de las características del poder público, y a través de las leyes y las constituciones ha sido restringida o ampliada).

6º El producido durante el año por el impuesto a la propiedad inmueble situada dentro de sus límites, con exclusión de adicionales y recargos.

Los Gobiernos Departamentales han perdido la facultad de crear nuevos impuestos municipales o

de aumentar los existentes, con que fueran munidos por la Constitución y la Ley Orgánica anteriores. Sólo el Poder Legislativo, a solicitud del Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental y previo informe del Tribunal de Cuentas podrá crear nuevos impuestos municipales (art. 256 de la Constitución). Como compensación, en otra parte se dispone que la ley señalará, además, las fuentes de recursos cuyos productos ingresarán al Tesoro Municipal, fuentes sobre las que no podrá recaer impuesto nacional (art. 258, final). Vale decir, pues, que los ingresos provenientes de estas dos fuentes potenciales, una vez hechas efectivas, deberán figurar en el cuadro arriba ofrecido, en el lugar correspondiente.

Recordemos, a los fines comparativos, que la Ley Orgánica de 1919, y no la Constitución de 1918, dió a los Gobiernos Locales, la facultad de contratar empréstitos, bajo tres limitaciones: mayoría absoluta de votos, destino departamental o local de las obras y previsión de los recursos con que serían cubiertos sus servicios. La Constitución de 1934, a su vez, consecuente con su criterio restrictivo en materia financiera municipal, limitó aquella facultad hasta anularla casi, prácticamente; dispuso, en efecto, que los Gobiernos Departamentales no podrán contratar empréstitos sino a propuesta del Intendente (facultad privativa) aprobada por la Junta Departamental y con la anuencia del Poder Legislativo, previo informe del Tribunal de Cuentas — (Art. 259).

El inciso 6º del art. 19 de la Ley Orgánica reproduce en su primera parte la disposición precedente y le agrega una aclaración que, no por supérflua llega a ser inútil. "No se entenderá por tales —dice — los préstamos bancarios en cuenta corriente desti-

nados exclusivamente al pago regular del presupuesto, los que deberán quedar cancelados dentro del ejercicio. El límite de esta cuenta, lo fijará el Intendente con anuencia de la Junta y del Tribunal de Cuentas, pudiendo los últimos modificar sus alcances en cada ejercicio". Se trata como es evidente, de préstamos, y no de empréstitos, destinados a regularizar ocasionalmente el servicio de tesorería.

El art. 260 de la Constitución y el 49 de la Ley Orgánica predisponen el destino de todo superavit municipal, el cual deberá ser íntegramente aplicado a amortizaciones extraordinarias de la Deuda Municipal. Si dicha Deuda no existiese, se aplicará a la ejecución de obras públicas o inversiones remuneradoras, debiendo la resolución adoptarse por la Junta Departamental, a propuesta del Intendente y previo informe del Tribunal de Cuentas.

FACULTAD PRESUPUESTARIA. — Los Gobiernos Departamentales son dueños de sus presupuestos, a cuyo objeto las facultades pertinentes han sido distribuídas entre sus dos órganos componentes, de acuerdo al criterio asentado para lo nacional, en la misma Constitución: restrictivas para el deliberante o legislativo, y extensas para el ejecutivo o administrativo.

La Carta procuró determinar con precisión los deberes y atribuciones del Intendente y la Junta Departamental, consiguiéndolo de tal modo, que la Ley orgánica debió limitarse a transcribir literalmente las disposiciones pertinentes, agregando, no obstante, algunas que son en realidad el cumplimiento de otro mandato constitucional. El presupuesto municipal se rige, en consecuencia, por disposiciones comunes con el presupuesto general de la Nación.

El tiempo de vigencia del presupuesto municipal es de un año, y coincide con el año civil. Cada año, el Intendente debe remitir a la Junta Departamental, para su estudio y sanción, un proyecto de presupuesto equilibrado y en forma comparativa (arts. 252 y 251 C. N.; arts. 50, 51, 35 inc. 5º L. O.).

Recibido el proyecto, la Junta procede a su estudio, tras el cual puede introducirle modificaciones, para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa — (art. 251 C. N. — art. 19 inc. 2º L. O.).

Prácticamente, sin embargo, el Intendente concurre a las sesiones de la Junta, en oportunidad de discutirse el presupuesto. Y en ellas es donde y cuando se resuelve la aprobación o reprobación, después de una o varias deliberaciones, de las que participan además los Directores de los Departamentos en que, por división del trabajo y especialización de funciones, se distribuyen las tareas de Gobierno y Administración municipales.

Volviendo a los textos, tenemos que a la Junta compete aprobar o reprobar el presupuesto. Esta aprobación o reprobación es, sin embargo, provisional; mientras no haya sido oído el Tribunal de Cuentas, cuyo pronunciamiento es preceptivo, aquélla no se hace definitiva, en cuyo caso, como veremos, se llama sanción.

El Tribunal de Cuentas debe expedir su informe dentro de los veinticinco días de recibido el proyecto remitido a la Junta por el Intendente con las modificaciones de aquélla, si las hubiera, con más los antecedentes ilustrativos del caso. Pero, si el Tribu-

nal de Cuentas notara que el presupuesto adolece de defectos de forma o que faltaran antecedentes ilustrativos que considerase indispensable para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la Ley de Contabilidad (cuando exista), podrá solicitarlos, y en ese caso el plazo para informar se suspenderá hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes que hubiese pedido, computándose, a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad (art. 19 inc. 2º apartado 3º L. O.).

El Tribunal de Cuentas podrá pronunciarse formulando observaciones, únicamente sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables (art. 251 ap. 2º C. N. art. 19, inc. 2º ap. 2º L. O.).

Devuelto el presupuesto con el informe respectivo a la Junta, ésta puede aceptar o no, las observaciones del Tribunal, en caso que las hubiese. Si no mediaran éstas, o mediando las aceptara, sancionará definitivamente el presupuesto. En ningún caso, la Junta podrá introducir modificaciones con posterioridad al informe del Tribunal — (art. 251 apartados 2º y 3º C. N.; — art. 19 inc. 2º ap. 4º y 5º L. O.).

Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que ésta, en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado — (art. 251, ap. 4º; art. 19 inc. 2º, ap. 6º, C. N. y L. O., respectivamente).

La Asamblea General puede expedirse, pues, en forma expresa o ficta. Ha sido objeto de discusiones el carácter con que actúa la Asamblea, y cuál es la índole de su decisión sobre las discrepancias. En definitiva, puede considerarse resuelto el problema, atendiendo a las circunstancias que le crean y los elementos de juicio que le acompañan en todo caso; nuestra opinión, de consiguiente, es que las discrepancias a resolver no deben versar sino sobre las observaciones que puede formular el Tribunal de Cuentas, conforme con la Constitución, — y que la Asamblea General no está obligada a pronunciarse dando la razón a uno u otro órgano, sino que puede muy bien y legalmente componer las afirmaciones en pugna.

Para el caso de pronunciamiento ficto, es decir, de no mediar un pronunciamiento expreso, pasados los cuarenta días, dispone la Constitución que el presupuesto municipal se tendrá por sancionado. Ahora bien, ¿a cuál presupuesto (o proyecto de tal) se refiere la Carta? ¿Al aprobado provisionalmente por la Junta y sometido luego al Tribunal de Cuentas, o a éste mismo con más las observaciones del Tribunal, que en tal caso, forzosamente se tomarían en cuenta, aceptándose? Creemos que en base a los textos constitucionales y al sentido natural y técnico de las palabras, la disposición precitada se refiere al presupuesto mencionado en primer término, es decir, al aprobado por la Junta y por ésta remitido al Tribunal de Cuentas, cuya intervención, por otra parte, es a título de contralor y no de sanción.

Los presupuestos municipales vigentes deben comunicarse al Poder Ejecutivo, para su inclusión, a título informativo, en el Presupuesto General de

Gastos, y al Tribunal de Cuentas, con instrucción a éste de los antecedentes relativos a sus observaciones, cuando las hubiera (art. 251 ap. final C. N.; art. 19 inc. 2º ap. 7º, L. O.).

En cambio, ningún medio prevé la Constitución ni la Ley Orgánica, para solucionar el conflicto muy posible que se crearía en el caso de que la Junta reprobase el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente o aprobase uno con modificaciones que no fueran aceptadas por éste. En tal caso, el Intendente podría vetarlo e insistir con su proyecto primitivo; pero a su vez la Junta podría levantar el veto, en caso de reunir los dos tercios de votos requeridos a tal fin. No se trata, a todas luces, del caso previsto en otro lugar de la Ley Orgánica, donde se dispone expresamente que el Intendente no podrá observar (vetar) el presupuesto municipal que haya llegado a la Asamblea General por el trámite establecido en el art. 251 de la Constitución (art. 26 inc. C).

El conflicto no tiene solución normativa, si la Junta Departamental no logra reunir los dos tercios de votos necesarios para levantar el veto, ni tampoco sanciona el proyecto primitivamente enviado por el Intendente. En rigor, pues, la solución está en el abandono o la composición, en el mejor de los casos, de las posiciones respectivas de Junta e Intendente; porque la intervención de terceros (Poder Legislativo, salvo el caso de modificación de la Ley, o Poder Ejecutivo) violaría la Constitución, y la demora a su turno sería fuente de enormes perjuicios, por cuanto no ha sido previsto constitucional o legalmente, la prórroga total o parcial del presupuesto anterior, mientras no se sancione el nuevo.

Otras disposiciones, complementarias de la Constitución y la Ley Orgánica, introducen correctivos a ciertas prácticas rutinarias, obligando al Gobierno Departamental a ceñirse a ciertos principios técnicos rectores en materia presupuestaria y universalmente consagrados.

El apartado final del inciso 2º del art. 19 de la L. O. dispone que regirán respecto de los presupuestos municipales, los principios generales fijados para el Presupuesto General de Gastos del Estado, por los artículos 191 inc. 1º, 194, 195 y 196 de la Constitución de la República, los cuales se refieren a la unidad y universalidad del presupuesto, al establecimiento en éste del fondo consolidado, o de gastos ordinarios permanentes, y las formas y fechas en que deba ser presentado, cuando sean fijadas por la Ley de Contabilidad.

CONTRALOR. — En otro lugar de este trabajo hemos destacado las diferencias esenciales entre el contralor jerárquico y el de descentralización, — comportando aquél poderes de mando, reforma y anulación, — y éste la facultad que suele otorgarse con el triple objeto de mantener un régimen de coordinación y enlace con los órganos del Estado, asegurar la regularidad jurídica de todos sus actos y propender al mejor servicio público. De consiguiente, se trata, en este caso, de un contralor sobre persona pública de base territorial y social, cuyo "criterium" fundamental no significa la sumisión de aquélla al poder central, sino el ejercicio de facultades concedidas por textos expresos, cuya interpretación en caso de dudas, insuficiencias o lagunas no puede conducir ni a la extensión ni a la mayor intensidad de aquel contralor.

El contralor puede ser interno (autocontralor) o externo. Aquél es muy importante y se ejerce, como su mismo atributo lo indica, por órganos del mismo Municipio; el otro es, con propiedad, el contralor de que hablamos en el apartado precedente, y su importancia es innecesario destacarla, una vez enunciado su triple objeto.

CONTRALOR INTERNO.

A) *Administrativo.* — La Junta Departamental controla toda la gestión municipal, principalmente la que desarrollan el Intendente y las Juntas Locales, entendiendo en los recursos administrativos previstos en la Sección VIII, art. 62 y sgts. de la Ley Orgánica, conforme con el art. 260 de la Constitución Nacional.

Dichos recursos son los mismos que hemos visto ya, organizados en la Ley de 1919, aunque con mayor preocupación determina a quienes se reconoce el derecho de reclamar (particulares, entidades privadas y los empleados municipales, dejándose fuera por ser determinativa, a las entidades públicas), la denominación de dichos recursos (reposición o reforma, apelación y segunda revisión), plazos y procedimientos de sustanciación, cuyo detalle no agrega nada a nuestra síntesis y es más propio de un estudio detenido del contencioso de derecho público municipal.

Debemos destacar, sin embargo, que se mantiene la necesaria decisión confirmatoria o denegatoria expresa o ficta del órgano deliberante municipal (en nuestro caso la J. D.) — art. 66 L. O. — a los efectos del contencioso especial por lesión de derechos en sede jurisdiccional y con efectos indemniza-

torios. Pero, del mismo modo, se conserva inalterada la facultad de la persona lesionada en sus derechos, a recurrir a los Tribunales, para iniciar acción ordinaria por lesión de derechos y con fines indemnizatorios, en caso de ausencia de aquella confirmación o denegación expresa o ficta (falta de decisión, silencio, omisión o simples hechos).

La Junta ejerce además su función de contralor en ocasión de examinar los actos del Intendente que legalmente requieren su aprobación (art. 19 inc. 14) o su autorización (venias y acuerdos: art. 19 inc. 15).

Por su parte, el Intendente tiene la superintendencia de la administración comunal, sobre la que ejerce contralor de índole jerárquico (art. 35 incisos 3º, 4º, 41º, etc.).

Frente a la Junta Departamental, en cambio, el ejercicio de sus facultades de contralor está como comprendido en el de sus facultades co-legislativas: derecho de iniciativa, que es privativa en muchas materias (para la contratación de empréstitos, creación de impuestos, aplicación de superávits, otorgamiento de concesiones), promulgación y veto (art. 242 C. N., Cap. IV L. O.).

B) *Financiero.* — La Junta Departamental ejerce este contralor en diversos momentos de la gestión financiera del Intendente. Dicho contralor es previo a la sanción del presupuesto, pudiendo — como vimos — rechazarlo o aprobarlo con modificaciones. Es además permanente, por cuanto todo Edil tiene facultad de pedir datos e informes al Intendente, por intermedio del Presidente de la J. D. o, eventualmente, en caso omiso o denegado, de la Junta misma

(art. 11 L. O.), — de hacer venir a su Sala al Intendente o al funcionario municipal que ella indicare, con fines de inspección o de fiscalización (art. 17), — nombrar de su seno Comisiones de investigación (art. 18), requerir la intervención del Tribunal de Cuentas, para dictaminar sobre cuestiones relacionadas con las finanzas o administración departamentales (art. 239 inc. 5º C. N., — y art. 19 inc. 5º L. O.).

El *Contador Municipal* es, sin embargo quien prácticamente ejerce el más eficaz contralor de la gestión financiera del Intendente, en cuyas manos — como habrá podido apreciarse — la Constitución y la Ley Orgánica han puesto la suma del poder administrador comunal.

Ya en la Ley de 1919, como vimos, el Contador Municipal tenía importantes cometidos de fiscalización; pero la Constitución y la ley orgánica vigentes le dieron además, aunque provisionalmente, el carácter de agente del Tribunal de Cuentas, bajo cuya superintendencia actúa en cumplimiento de su deber de intervención preventiva en los gastos y los pagos (art. 201 inc. B. de la Constitución Nacional).

La Ley Orgánica de 1935 le destina toda una sección (la V), donde especifica sus atribuciones en materia de contabilidad y administración financiera, determina sus deberes de información al Intendente y a las Juntas en materia de presupuesto (art. 44 inc. B), de intervención preventiva en los gastos y pagos (inc. C), de información a la Junta sobre la rendición de cuentas y gestiones financieras de la Intendencia, presentándole la memoria anual relativa a dichas gestiones (inc. C), de poner en conocimiento de la Junta, todas las irregularidades que notase en el manejo de fondos o infracciones a las leyes de

presupuesto y contabilidad, y señalar sus responsabilidades.

La novedad que trae la L. O. consiste en la supresión del efecto suspensivo que tenía la observación del Contador municipal, mientras la Asamblea Representativa resolvía sobre ella, de acuerdo con la ley de 1919. De conformidad con el art. 44 inc. C, el Contador municipal debe observar por escrito ante el Intendente, todo libramiento u orden de pago que considere ilegal o en desacuerdo con el presupuesto. Si el Intendente reiterara la orden, aunque la Contaduría insista en que ella es improcedente, *deberá cumplirla,* pero dando cuenta de inmediato a la Junta Departamental y al Tribunal de Cuentas.

El gasto improcedente hace responsable solidariamente al Intendente y al Contador que intervenga en el pago, — como asimismo responsabiliza a quien o quienes admitan una fianza en garantía de los intereses departamentales, de persona incapaz o insolvente (art. 45).

CONTRALOR EXTERNO.

A) *Administrativo.* — No existe propiamente un contralor administrativo externo, con el alcance y la extensión del contralor interno, ni le hay tampoco con la extensión e intensidad del existente para las entidades públicas institucionalizadas o personificadas.

En su auténtica modalidad, aquella función asume los caracteres y la significación de un contralor de gestión local, mediante el juego de recursos cuyo ejercicio tiende a equilibrar las funciones de las

instituciones afectadas por el mismo, en el seno del Estado, considerado en su más amplio sentido.

B) *Financiero.* — Hemos visto, al hablar del presupuesto municipal, que es preceptivo el pronunciamiento del Tribunal de Cuentas, antes de procederse a la sanción definitiva de aquél, y qué en caso de discrepancias entre éste y la Junta Departamental, el proyecto debe remitirse, con lo actuado, a la Asamblea General.

Hemos visto, también, que el Tribunal de Cuentas, por intermedio del Contador Municipal en funciones de agente de dicho órgano nacional de contralor financiero, debe ser puesto en conocimiento de todo libramiento u orden de pago dictado por el Intendente.

De consiguiente, tenemos, que el Poder Legislativo, en aquel caso especial, y el Tribunal de Cuentas son órganos de contralor sobre la gestión financiera del Gobierno departamental.

C) *Jurisdiccional.* — En verdad esta función significa una de las formas más eficaces de contralor de la regularidad jurídica de la gestión municipal, en oportunidad del pleito donde ésta aparece expuesta con todos los elementos de juicio vinculados al caso debatido. Por esta circunstancia y por su trascendencia, corresponde destacar que en la práctica, los Jueces desempeñan dicho contralor tan celosamente y con tanta altura, que sus fallos constituyen un verdadero dictamen que abarca la multiplicidad de los aspectos puestos en tela de juicio, y no solamente la faz puramente jurídica de la gestión municipal.

Esta forma de contralor existe, como sabemos, desde el Reglamento de 1891, aunque, en rigor, no

existe legalmente desde esta fecha, sino desde 1903.

La Ley de 1935 mantiene el contencioso especial por lesión de derecho ya conocido, sin perjuicio de la acción ordinaria por este mismo concepto cuando no se dan los supuestos lógico-jurídicos que condicionan la procedencia y admisibilidad de aquél. Pero agrega, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 261 de la Constitución, que los Tribunales Administrativos o los Judiciales, en caso de condenación del Municipio, harán declaración expresa sobre si hubo culpa grave que sea imputable a los miembros de las autoridades departamentales, quienes serán pasibles ante el Estado de la responsabilidad consiguiente (art. 73 L. O.).

La novedad que en esta materia introduce la Carta de 1934, es el contralor jurisdiccional de legalidad, que se ejercerá ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quien deberá entender asimismo, en las contiendas jurisdiccionales y diferencias que se susciten entre el Municipio y el Poder Ejecutivo, los entes autónomos o los servicios descentralizados (arts. 273 y 276).

D) *Popular.* — Se ejerce mediante los institutos de democracia directa, cuyas disposiciones estudiamos más adelante.

RECURSOS.

La Sección VIII trata de los recursos. Se enumeran aquéllos que hemos mencionado ya al tocar el punto relativo al contralor jurisdiccional y otros de que haremos caudal oportunamente.

Corresponde destacar las disposiciones procesales contenidas en esta Sección, relativas al recurso

jurisdiccional. Este, preparado en forma, tratándose del contencioso municipal especial por lesión de derechos, debe ser interpuesto ante el Juez Letrado de Hacienda y de lo Contencioso Administrativo en Montevideo, y en el interior ante los Jueces Letrados de primera instancia. Conocerá en segunda instancia, la Suprema Corte de Justicia, y de su sentencia, cualquiera que ella sea, no habrá recurso alguno (ordinario o extraordinario). El plazo para interponer el recurso es de diez días siguientes a la publicación o notificación del acto recurrible, en el Departamento de la Capital, y de 20 días en los demás Departamentos. El procedimiento en sede judicial es el de los juicios ordinarios de menor cuantía (art. 65 L. O.).

Para el caso de acción ordinaria, rigen las reglas de competencia y de sustanciación, fallo y apelación de conformidad con la legislación procesal común en vigencia, salvo en lo que se refiere a la sede, que es siempre la de hacienda y contencioso-administrativa.

Según la gravedad del caso, las Juntas Departamentales y los Jueces, en cualquier instancia, podrán decretar la suspensión del acto reclamado (art. 67). Se trata, notoriamente, de una facultad muy delicada, aunque con efectos relativos a la especie discutida y con efectos subjetivos o entre partes y hasta la resolución definitiva de la misma. No constituye, como sabemos, una novedad.

La Carta de 1934 reproduce, adaptándolo convenientemente, un recurso objetivo de coordinación contenido ya en la Constitución de 1918. Los decretos de las Juntas y las resoluciones de los Intendentes contrarios a la Constitución o a las leyes son apela-

bles para ante la Cámara de Representantes, por un tercio de la Junta, trescientos ciudadanos inscriptos en el Departamento o el Poder Ejecutivo. Si transcurridos sesenta días después de recibidos por la Cámara los antecedentes, no resolviera ésta la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto. Si la resolución apelada tuviera por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelación interpuesta no tendrá efecto suspensivo, como tampoco lo tendrá en el caso de que ésta partiera de los trescientos ciudadanos inscriptos (arts. 261 y 262).

La Ley Orgánica repite las disposiciones constitucionales y agrega otras que creemos son de valor reglamentario. En primer lugar, limita el plazo en que dicho recurso debe ser interpuesto: veinte días para el Ejecutivo y diez para los demás recurrentes, a contar desde que el acto en cuestión quede ejecutoriado. Dispone, luego, la suspensión del derecho de los particulares a reclamar ante la Justicia ordinaria, y además el trámite de las acciones ya deducidas. Finalmente, establece que "el pronunciamiento de la Cámara de Representantes sobre dicho recurso dejará concluída la cuestión de legalidad", (arts. 68, 69 y 70, L. O.).

La Constitución otorga por último un recurso de amparo de la autonomía departamental (art. 240), cuyos términos reproduce la Ley (art. 71). Este recurso puede interponerse por el Intendente o la Junta Departamental ante la Suprema Corte de Justicia, por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del Departamento, señalando concretamente el precepto constitucional o legal violado, y en qué consiste la violación. Salvo detalles, no constituye, tampoco, una novedad. (V. art. 78, L. O. de 1919).

JUNTAS LOCALES.

Excepto dos o tres condiciones preceptivas, la Constitución dejó librado a la ley, todo lo relativo a organización y funciones de las Juntas Locales, reconociéndole, además, la atribución de ampliar las facultades de gestión de éstas, en las poblaciones que sin ser Capital del Departamento, cuenten más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo (art. 243).

La Ley Orgánica dispuso empíricamente, en primer lugar, que se estableciera una Junta Local allí donde hubiera funcionando un Concejo Auxiliar de la Constitución de 1918, y a continuación, que otras Juntas Locales podrían crearse por las Juntas Departamentales, a propuesta del Intendente, en las poblaciones que ofrezcan algunas de las condiciones siguientes: 1º Que cuenten con más de diez mil habitantes. 2º Que tengan establecidas industrias agrícolas, fabriles u otras de significación equivalente, de evidente interés local (art. 58 L. O.).

ORGANIZACIÓN. — La organización de las Juntas Locales es la constitucional, vale decir, la que se halla expuesta en el capítulo anterior, de la cual no debe perderse de vista que se trata de un órgano político, integrado políticamente ("...cuyos miembros serán designados respetando, en lo posible, la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos partidos, art. 243, C.N.).

FUNCIONES. — Las funciones de las Juntas Locales son enumeradas por la Ley Orgánica, en sus artículos 54, 57 y sgts., y abarcan lo administrativo y financiero comprendido "dentro de su jurisdic-

ción". La función ejecutiva debe ser ejercida por el Presidente de la J. L.

Se trata, como es natural, de facultades de obrar restringidas y sometidas al contralor directo del Intendente, a quien las Juntas Locales deben rendir cuentas, remitirle la memoria sucinta de sus trabajos y todos los informes que en cualquier tiempo les solicitare (art. 60 L. O.). Recuérdese de paso que los Ediles Locales son nombrados y destituíbles por el Intendente, y se complementará la idea que sobre la centralización y jerarquización de estas Juntas Locales se habrá formado el lector.

Pero hay otras Juntas Locales... En el inciso 3º está la novedad verdaderamente original de la interpretación que el Poder Legislativo dió a la facultad contenida en el artº 247 de la Constitución de 1934, cuyo texto transcribe el artº 59 de la L.O. Los Intendentes tienen la obligación de destinar el 70% de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción de las *Juntas Locales autónomas*, a los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúen.

De modo, entonces, que nuestro régimen municipal vigente está organizado así: un Intendente Departamental, una Junta Departamental, Juntas Locales (centralizadas) y Juntas Locales Autónomas (o descentralizadas).

Dicha organización resalta con toda claridad de la propia Ley, pues en ésta se establece que de las resoluciones dictadas por las Juntas Locales (centralizadas) se deberá apelar para ante el Intendente (artº 63 inc. 1º) y que contra las de las Juntas Locales Autónomas podrá apelarse para ante la Junta Departamental, siempre que aquellas resoluciones estén relacionadas con materias propias de la compe-

tencia de ésta (artº 63 inc. 3º), porque de lo contrario (lo que puede suceder) contra aquéllas sólo podrá deducirse el recurso de segunda revisión, ante ellas mismas, bajo ciertas condiciones (artº inc. 4º). En conclusión, pues, desde el punto de vista de los recursos, las resoluciones del Intendente y de las Juntas Locales Autónomas están equiparadas.

El designio del legislador fué, seguramente, el de asegurar la posibilidad de que algunas Juntas Locales, instaladas en poblaciones cuya importancia fuera digna del rango de ciudades, contaran con facultades lo bastante amplias que les permitieran la gestión y administración de los servicios públicos locales. Pero es necesario convenir que aún para este caso, se exageró la nota y se propició nada menos que la descentralización local dentro de la descentralización departamental, mediante la creación de un cuerpo de gobierno y administración con recursos financieros propios, poderes de decisión autónomos y recursos administrativos especiales, de la misma naturaleza y jerarquía que los legislados para el Departamento Ejecutivo departamental. Nada más se necesita para caracterizar una persona pública de base territorial y social. Y las diferencias, que son esenciales, entre la Junta Local Autónoma y la Junta Local (centralizada) saltan a la vista.

Expuesto lo que antecede, no podemos por menos, dejar de señalar una expresiva ironía de la vida institucional de nuestras comunas, cuya evolución procuramos seguir. En 1918, la Constitución previó el gobierno y la administración *locales autónomos*; pero la legislación desvió el impulso y le condujo hacia el gobierno y la administración *departamentales* autónomos. En 1934, la Constitución previó el go-

bierno y administración interior de los Departamentos; pero la legislación desvió el impulso y le condujo hacia el gobierno y la administración locales.

INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA.

Dos artículos del capítulo VI de la Sección XVI de la Constitución establecen el referendum y la iniciativa populares, municipales. En lo referente al primero, comete su institución el Poder Legislativo, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara — (artº 262 C. N.).

El Poder Legislativo dió apenas cumplimiento a dicho cometido, consecuente con el criterio general de sobrestimación de los mecanismos técnicos y subestimación de los procedimientos democráticos en el gobierno municipal. La sección IX de la Ley orgánica instituye el recurso de referendum y la Sección X el derecho de iniciativa.

REFERENDUM.

El recurso de referendum podrá entablarse por un quinto de los ciudadanos inscriptos del Departamento, para que se deje sin efecto un decreto o resolución de la Junta Departamental. El término para su interposición es de cuarenta días siguientes a la publicación del susodicho decreto o resolución.

El referendum deberá efectuarse pasados los treinta días y dentro de los sesenta siguientes a la fecha de interposición del recurso, desde cuyo momento y hasta que se produce el referendum quedan suspendidos los efectos del acto (decreto o resolución) recurrido. Pero en caso de que los recurrentes solicitaren que el referendum se realice en la más

próxima elección, el recurso no tendrá efecto suspensivo.

Deben armonizarse los textos y la realidad, para no llegar a conclusiones que puedan considerarse ilógicas. En rigor, la ley no quiere que un acto de la Junta Departamental sea enervado por un recurso popular, durante más de cien días, y se ha puesto en la hipótesis de que la más próxima elección quedase a un término mayor que éste. La hipótesis inversa por eso, no queda excluída y es bien probable, pudiendo, además, ser más conveniente, a los efectos de ahorrar tiempo y gastos. Los recurrentes podrán de ese modo, consultar todas las ventajas y conveniencias y solícitar que el referendum se realice en la más próxima elección, sin perder por eso, el beneficio de la suspensión del acto recurrido. Por su parte, el Intendente, a quien compete, por medio de la Junta Electoral (no hay Tribunal de Plebiscito especial), disponer todo lo necesario para que el referendum se efectúe, puede resolverlo por sí mismo y con este efecto en el último caso imaginado.

La votación se hará por sí o por no, y su resultado se publicará y tendrá fuerza ejecutoria de inmediato.

INICIATIVA.

El derecho de iniciativa puede ejercerse ante la Junta Departamental o la Junta Local correspondiente. En ambos casos, deben hacerlo valer el quince por ciento de los inscriptos residentes en el Departamento o en la localidad de que se trate, respectivamente. Es de subrayarse que mientras la ini-

ciativa *local* es de origen constitucional, la iniciativa *departamental* es creación de la ley.

La Junta Local deberá (es preceptivo) considerar las proposiciones formuladas, y darles trámite ante las autoridades competentes.

A su vez, la Junta Departamental deberá pronunciarse dentro de los sesenta días de recibida la iniciativa, y en caso de resolución negativa, lo hará saber al Intendente, a fin de que disponga todo lo necesario para que se efectúe el referéndum, tal como corresponde para el caso en la Sección IX de la Ley orgánica, con sus formas, garantías y ejecutoriedad inmediata del resultado de la votación correspondiente (arts. 76 y 77 L. O.).

Procederá también así el Intendente, en caso de que vencido el término prerreferido, la Junta no hubiese adoptado resolución, bastando al efecto el requerimiento de cualquiera de los firmantes de la iniciativa, que acreditase en forma los extremos correspondientes.

Tal como han sido legislados, el recurso de referéndum y el derecho de iniciativa, parecen más bien que instituciones de democracia directa, formas de contralor popular, frente a la acción u omisión del Gobierno y Administración del Departamento, más especialmente en lo relativo al órgano deliberante y legislativo comunal.



La Constitución de 1952

SECCIÓN CUARTA

LA CONSTITUCION DE 1952

CAPITULO UNICO

EL MUNICIPIO (C. D. y J. D.) EN LA CONSTITUCION

Con fecha 25 de enero de 1952, fué promulgada la Constitución que actualmente rige al país, con excepción, entre otras, de las normas referentes a los Gobiernos Departamentales, las cuales se aplicarán en su totalidad recién a partir del 15 de febrero de 1955; hasta cuya fecha quedarán en vigencia las disposiciones constitucionales y legales que hemos examinado en los dos capítulos precedentes.

La novedad más importante que trae la Constitución recién promulgada, es el retorno al régimen de gobierno colegiado, esto es, mediante órganos pluripersonales elegidos directamente por el pueblo.

La unidad de gobierno *local* continúa siendo el *Departamento,* circunscripción político - territorial mayor, como se ha visto, que la localidad: vecindario, pueblo, ciudad (rural el primero, rurbano el segundo, urbano el tercero); aunque también subsiste la posibilidad de que se creen organismos especiales, para gobernar y administrar las unidades menores premencionadas, en régimen típicamente municipal.

ORGANIZACIÓN. — Una vez en vigor las disposiciones de la Constitución de 1952, relativas a lo de-

partamental, el gobierno local quedará organizado jerárquicamente, del modo que sigue:

A) *Autoridades departamentales,* de existencia necesaria, que regirán todo el Departamento y su ciudad capital, a saber: un Concejo y una Junta Departamentales.

B) *Autoridades locales autónomas,* de existencia facultativa, para regir en aquellas poblaciones que sin ser capital de Departamento cuenten con más de diez mil habitantes, u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo; son los Concejos Locales Autónomos.

C) *Autoridades locales,* de existencia facutaltiva, en aquellas poblaciones que no ofrezcan alguna de las condiciones enunciadas en los apartados precedentes; son los Concejos Locales.

Se prevé una organización uniforme de las autoridades municipales, para las colectividades del mismo rango. Las diferencias establecidas para el Departamento de Montevideo (capital de la República) no son verdaderas excepciones al respecto, pues sólo conciernen al número de miembros del Concejo (siete en Montevideo, cinco en los demás Departamentos) y la Junta (sesenta y cinco y treinta y uno, respectivamente).

La integración de los órganos departamentales de carácter municipal, será también uniforme; se efectuará mediante un sistema electoral mixto de mayoritario y proporcional, cuya peculiaridad la expondremos más adelante.

Ambas ramas del Gobierno departamental (Concejo y Junta) son recíprocamente autónomas en el ejercicio de sus funciones, tanto las específicas o

propias como las de coparticipación (co-legislativas y co-administrativas).

El paralelismo que puede observarse (y ha sido realizado "ex profeso") en la organización y funciones de los gobiernos nacional y departamentales, se reproducirá, dentro de lo posible, en la estructura interna y articulación de los mismos, tal como es ahora, salvo el carácter unipersonal actual del ejecutivo comunal. Este continuará actuando a través de sus funcionarios jefes de las reparticiones principales (llamados "departamentos"), que son verdaderos ministerios por la importancia de sus cometidos y el carácter amovible y "de confianza", de sus titulares. Subsistirán seguramente, para los cometidos que les han sido asignados, las distintas Comisiones especiales, de carácter honorario, como la "Financiera de la Avda. Agraciada y Rambla Sur", la de "Teatros Municipales", la de "Cultura", y alguna otra.

Cuenta también el Gobierno departamental con un dominio comercial e industrial, aunque más restringido que el del Estado, administrado por organismos dependientes del ejecutivo departamental (hoteles y casinos, tabladas, expendios) y uno excepcionalmente autónomo (transportes urbanos de Montevideo) (82).

Las calidades requeridas para integrar los organismos departamentales son muy simples. Para ser miembro del Concejo se exigirá ciudadanía natural en ejercicio o legal con cinco años en actividad, veinticinco años cumplidos de edad y ser nativo del De-

(82) V.: I. Ganón: "Municipalización de servicios públicos"; Montevideo, 1952.

partamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos. Para serlo de la Junta, regirán las mismas condiciones, menos la edad (bastan veintitrés años) y el tiempo de ejercicio de la ciudadanía, si es legal (tres años alcanzan). Idénticos requisitos que para los de la Junta, regirán para los miembros de los Concejos Locales, sean o no Autónomos.

Concejales y miembros de la Junta durarán cuatro años en sus funciones; aquéllos podrán ser reelectos una sola vez, pero éstos sin limitación.

La Corte Electoral, organismo autónomo integrado con mayoría de miembros que por su posición en la escena política son garantía de imparcialidad, es juez de las elecciones de todos los cargos electivos (departamentales incluso) y de los actos de plebiscito y referendum (de aplicación en materia municipal).

Democracia en los órganos ejecutivos. — Hemos consignado que en nuestros gobiernos locales, desde 1918 (y aún antes, si se prescinde de la inconstitucionalidad que afectaba a la Ley de Intendencias de 1908) existe "separación de poderes", y que los miembros del órgano ejecutivo son elegidos directamente por el cuerpo electoral; etc. De acuerdo con la Constitución de 1952, las atribuciones corresponden al cuerpo, y deberán ser ejercidas por los miembros del mismo sin adjudicárselas (distribuyéndolas) entre sí. A los fines del estudio e informe de los asuntos sometidos a la corporación, podrán formarse diversas comisiones internas; pero la resolución deberá ser adoptada por el Concejo en pleno, con total independencia de lo que le fuere aconsejado por aquéllas. Esta ha sido la práctica, durante la vigencia del régimen colegiado impuesto por la

Constitución de 1918, y es el método de trabajo adoptado por el Consejo Nacional de Gobierno instituído por la Constitución de 1952.

La Constitución vigente recoge, además, en su texto, otras disposiciones contenidas antes en las leyes orgánicas departamentales, tales como las que sancionan incompatibilidades y responsabilidades. Los miembros del Concejo (sea Departamental, sea Local), como tampoco los de la Junta, podrán durante su mandato:

1. — Intervenir como directores o administradores en empresas que contraten obras o suministros con el Gobierno Departamental, o con cualquier otro órgano público que tenga relación con el mismo.

2. — Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el Gobierno Departamental.

La sanción por la violación de estas prohibiciones, es la pérdida inmediata del cargo.

Otras infracciones cometidas por Concejales y Miembros de la Junta, tales como violaciones de la Constitución o las leyes, u otros delitos graves, pueden dar lugar a *juicio político*. Se requiere al efecto, la debida acusación formulada por un tercio de votos del total de componentes de la Junta Departamental ante la Cámara de Senadores, la cual podrá separarlos de sus destinos por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Los miembros no electivos, de los Consejos Locales, sean autónomos o no, pueden ser fundadamente acusados por el Concejo Departamental ante la Junta, la que por mayoría absoluta del total de componentes puede destituirlos.

La Constitución contiene algunas normas tocantes a la responsabilidad civil de los órganos del Estado, incluyendo a los Municipios, los cuales deben resarcir el daño causado a terceros en la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión o dirección. Sólo en caso de culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir contra los funcionarios causantes del daño, lo que hubiese pagado en reparación. En la Constitución anterior, la fórmula era la inversa: respondía directamente el funcionario, y subsidiariamente el Estado o Municipio.

No se prevée en la Constitución, un régimen especial de responsabilidad penal, para los miembros del Gobierno departamental; rige, en consecuencia, lo dispuesto en la legislación substantiva y procesal de la materia.

Democracia en las Juntas Departamentales. — Tanto el Concejo como la Junta Departamental son órganos representativos. Los Concejos Locales Autónomos podrán serlo, si una ley especialmente así lo dispusiere.

La integración de los órganos departamentales se provee mediante el voto directo de la ciudadanía habilitada para sufragar, aplicándose un sistema electoral mixto de mayoritario y proporcional, a fin de satisfacer las exigencias de un gobierno eficaz (por la mayoría) y una fiscalización eficiente (por los grupos minoritarios) (83).

---

(83) En el Uruguay existen actualmente dos grandes partidos tradicionales: el Colorado y el Nacional, y tres ideológicos: Unión Cívica, (tendencia demo-cristiana), Socialista y Comunista. Del Partido Nacional, primitivamente llamado Blanco, se han separado otros tres: Blanco Radical, Nacional Independiente y De-

La mayoría de los cargos en el Concejo y la Junta respectiva, le corresponde al lema (partido) o agrupamientos de lemas (partidos) más votado (84). Los demás cargos (de la minoría) se adjudican del modo siguiente: si se trata del Concejo, al lema o agrupamientos de lemas que le siga en números de votos; pero si se trata de la Junta, se distribuyen entre todos los partidos (y no sólo para la mayoría y la minoría más fuerte, como el caso del Concejo), en base al principio de la representación proporcional.

El régimen expuesto establece la norma general; pero para ciertos casos que se mencionan, la regla es diferente. Así, en el Departamento de Montevideo, los cargos de concejales correspondientes a un lema o agrupamiento de lemas se adjudicarán a la lista más votada dentro del mismo; pero en los demás Departamentos, dichos cargos se distribuirán

---

mócrata. Dentro del Partido Colorado, que se mantiene nominal e ideológicamente unido, se reconocen cuatro fracciones: Batllismo, (la mayoritaria), Libertad y Justicia, Para servir al País, Por la Patria.

Cada Partido tiene un *lema* (o nombre político), y cada fracción un *sub-lema*. Ahora bien, la Constitución prevé, y en cierto modo estimula, el reagrupamiento de las colectividades políticas ahora distintas, (partidos y fracciones) dentro de las dos grandes unidades políticas de origen, o tradicionales: colorada o blanca; especialmente las blancas o nacionalistas, y con exclusión de las agrupaciones ideológicas.

(84) La Constitución habla además de listas dentro de los lemas y agrupamientos de lemas: se refiere a las fracciones existentes o que puedan formarse dentro de uno de los lemas o fracciones (sub-lemas) dentro de éstos. La distinción es importante a los fines electorales, pues está impuesto el sistema de la hoja de votación única, (incluyendo candidatos para todos cargos electivos: nacionales y departamentales). De aquí que sólo se permita la acumulación de votos a las fracciones del mismo origen histórico (blanco o colorado), eliminándose la posibilidad de acuerdos interpartidarios heterogéneos bajo lema común accidental.

proporcionalmente al caudal electoral de cada lista. Con respecto a la Junta, también variará el procedimiento, cuando el lema o agrupamiento de lemas que haya obtenido la mayoría del Consejo sólo alcanzara la mayoría relativa de sufragios: entonces, la mayoría de los cargos de la Junta se distribuirán proporcionalmente entre todas las listas de ese lema o agrupamiento de lemas.

Tal como se muestra al observador contemporáneo, el panorama y balance de las fuerzas políticas, los candidatos a cargos de Concejos y Juntas Departamentales, con mayor razón los de Concejos Locales, Autónomos o no, deberán ser indicados por los partidos a que pertenezcan aquéllos, conforme a las reglas y prácticas establecidas o permitidas por las respectivas Cartas orgánicas.

Bajo el imperio de la Constitución derogada (1934|42), sin obliterar el sentido de la aseveración precedente, eran posibles los llamados *acuerdos vecinales*, esto es, coaliciones accidentales entre fracciones políticas históricamente adversarias, a fin de obtener el triunfo para un candidato neutral a Intendente, o simplemente dividirse en el tiempo, el ejercicio de las funciones entre sus propios candidatos a dicho cargo. La actual Constitución, que regirá en todo lo que se relaciona con las elecciones de los primeros Concejos y Juntas Departamentales, que gobernarán desde el 15 de febrero de 1955, previene expresamente esos acuerdos, para permitirlos solamente a las fracciones de un mismo partido o al agrupamiento de partidos históricamente afines; prohibiéndolos, "a contrario", en los demás casos.

Han privado, y seguramente privarán, consideraciones de orden político por sobre otro orden de

motivaciones, tales como la personalidad de los candidatos, su preparación técnica, experiencia, arraigo en la localidad; condiciones estas que bien podrán reunirse a los méritos políticos de los candidatos, pero que por sí solas no prevalecerán normalmente.

La Constitución impone, por otra parte, el régimen de la hoja única de votación, bajo un solo lema; lo que puede significar (desde ya lo insinúa) un riesgo de predominio de las autoridades políticas centrales sobre las departamentales y locales, y por ahí de su eventual ingerencia en los asuntos estrictamente municipales.

De acuerdo con algunos (escasos) trabajos de investigación realizados y la experiencia recogida hasta ahora, desde las extinguidas Asambleas Representativas de la Constitución de 1918, los miembros del cuerpo deliberante municipal se reclutan predominantemente de las clases medias, estrato preponderante en la composición real de la sociedad uruguaya. Esto, unido al modo directo de la elección y el carácter abierto de los partidos políticos, en buena parte todavía de estructura caudillesca (*carismática*, diríamos técnicamente), hace que los miembros electivos de todos los organismos (los municipales incluso) sean conocidos de sus electores, y en muchos casos estimados como realmente "populares"; lo cual explica su reelección, que como vimos en algunas magistraturas puede ser prácticamente indefinida. No existe "recall", y su institución misma no prestaría gran utilidad, pues no se conocen casos de verdadera indignidad moral, social o política susceptible de tal sanción, — ni situaciones de abierta pugna entre electores y elegidos, que deban resolverse sea por aquel medio, sea por renuncia. Algunos partidos

estilan, en subsidio, la práctica del mandato imperativo y la renuncia anticipada.

Los *Concejos Locales*. — Previene la Constitución que se compondrán de cinco miembros, designados por el Concejo Departamental con anuencia de la Junta respectiva, respetando en lo posible la proporcionalidad de ésta, según la representación de los diversos partidos. Hemos visto que las condiciones que deben reunir los candidatos a Miembros de los Concejos Locales, sean o no autónomos, son las mismas exigidas a los integrantes de la Junta Departamental.

Previene asimismo la Constitución, que la Ley pueda declarar electivos por los cuerpos electorales respectivos, los Concejos Locales Autónomos.

Los cargos de miembros de las Juntas Departamentales y los Concejos Locales serán honorarios; los de Concejales, en cambio, se remunerarán con la suma que les fije la Junta Departamental con anterioridad a su elección.

¿Y los cargos de miembro de Concejos Locales *autónomos?* La Constitución nada dice expresamente, al respecto; pero de su silencio no se puede extraer una conclusión negativa, especialmente para el caso que la Ley declarase electivos dichos cargos.

FUNCIONES. — Así como la organización, las funciones atribuídas a las autoridades departamentales se clasifican conforme al criterio adoptado para análoga distribución entre los órganos legislativo y ejecutivo del Estado.

La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el gobierno del Departamento; en su carácter de tal podrá dictar Decretos

(nombre usual de las leyes departamentales) y Resoluciones (tanto las comunes; como las que resuelven gestiones y recursos de particulares u otras personas).

Debemos destacar separadamente, la diferente expresión empleada por la nueva Carta, al fijar las atribuciones de la Junta Departamental. El artº 239 de la Constitución de 1942 decía que la J. D. ejercería las funciones de contralor y legislativas en *materia municipal;* en cambio, la Constitución de 1952 le atribuye esas funciones *en el Gobierno Departamental.* Algunos han creído ver, en el cambio de expresión, una modificación sustancial del régimen impuesta por aquella Constitución, opinión que no compartimos, en atención a la calidad y número de funciones que la nueva Carta le atribuye y que son las mismas de antes, y además algunas nuevas consideradas *municipales* en el derecho comparado.

En materia financiera (presupuesto, creación o fijación de impuestos, tasas, tarifas, precios), sin embargo, se requiere la iniciativa del Concejo Departamental, como asimismo para el otorgamiento de concesiones de servicios públicos locales o departamentales y la creación de nuevos Concejos Locales.

Las funciones de contralor consisten en el ejercicio de diversas facultades genéricas de vigilancia y fiscalización del funcionamiento de las oficinas municipales, y otras específicas como la de requerir la intervención del Tribunal de Cuentas, para informarse sobre cuestiones relativas a la hacienda o la administración departamental, bastando para ello que el pedido sea votado por un tercio del número de componentes de la Junta. Asimismo, todo miembro de ésta podrá pedirle al Concejo los datos e informes

que estime necesarios para llenar su cometido; si el Concejo no facilitare los informes dentro del plazo de veinte días, la Junta podrá hacer suyo el pedido formulado por aquel miembro. Todavía, la Junta podrá, por resolución de la tercera parte del total de sus miembros, hacer venir a Sala al Concejo Departamental, para pedirle y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos o de contralor; en tal caso, el concejal o concejales que representen al Concejo, podrán hacerse acompañar de los funcionarios de su dependencia que estimen necesario. No se prevén los efectos de un voto, desfavorable o de censura a la gestión del Concejo interpelado, ni si tal clase de manifestación podría hacerse. No existiendo la institución ministerial en el orden departamental (aunque algunos de sus elementos sí, como la interpelación), cabe la duda sobre que tal procedimiento logre análogos efectos a los que produce, en el orden estatal, la censura a los ministros del Poder Ejecutivo.

Finalmente, la Junta podrá nombrar comisiones de investigación, para suministrar datos que considere necesarios al cumplimiento de sus funciones, quedando obligados el Concejo y las oficinas de su dependencia a facilitarles aquéllos que les fuesen solicitados.

El Concejo Departamental, por su lado, ejercerá la función ejecutiva en el gobierno del departamento, y las demás conexas con tan fundamental atribución, a saber: promulgación, publicación, reglamentación de los Decretos sancionados por la Junta Departamental, iniciativa en la preparación de los presupuestos de gastos y sueldos, creación o fijación de impuestos, tasas, tarifas, precios, contratación de prés-

tamos y emisión de deuda pública municipal, co-iniciativa en materia de Decretos y Resoluciones, facultad de veto para los proyectos que, sancionados por la Junta, le parecieren dignos de observación; designar los bienes sujetos a expropiación, nombrar los miembros de los Concejos Locales con anuencia de la Junta; ejercer, en dos palabras, todas las funciones relativas a la promoción del bienestar y el adelanto del Departamento.

Como contrapartida a los derechos de contralor que posee la Junta, más que como consecuencia de carecer de institución ministerial el orden departamental, según lo fundamenta el informe del proyecto de reforma constitucional, los Concejales podrán asistir a las sesiones de la Junta y de sus comisiones internas, y participar en sus deliberaciones, pero sin voto.

Entre las atribuciones del Concejo figura también la de nombrar los empleados de su dependencia, corregirlos y suspenderlos; también destituirlos en caso de ineptitud, omisión o delito, con autorización de la Junta Departamental, que deberá expedirse dentro de los cuarenta días, en cuyo caso la destitución se considerará ejecutoriada.

La carrera administrativa, en la actualidad, está empíricamente reglamentada, sea para los funcionarios dependientes de la Administración central, sea para los del Departamento.

La Constitución de 1952 le asigna importancia al Estatuto, extendiéndolo a todos los funcionarios de la Administración pública: central, departamental, judicial, etc. En lo que atañe a los Municipios, dispone expresamente que los Gobiernos Departamentales sancionarán el Estatuto para sus funciona-

rios, ajustándose a las normas establecidas para la Administración central; y mientras no lo hagan, agrega, regirán para ellos las disposiciones que la Ley establezca para los funcionarios públicos.

La Constitución exceptúa de la carrera administrativa a los funcionarios de carácter político o de particular confianza; y permite además que la Junta Departamental pueda, por decisión de los tres quintos del total de sus componentes, declarar la amovilidad de sus funcionarios y efectuar aquellas calificaciones de carácter político o de particular confianza.

El número de funcionarios municipales ha experimentado un crecimiento paralelo con la extensión de las funciones atribuídas o reconocidas a la Comuna; a dicha cantidad deben sumarse los obreros (personal asalariado), el personal de ciertos servicios como los transportes (autónomos) y expendios populares.

Las exigencias de preparación, idoneidad, capacidad, etc., son muy variables y flexibles, según los grados del escalafón funcionarial; sobre las decisiones que importan el ingreso o la promoción pueden todavía obrar circunstancias muy diversas.

Las remuneraciones del personal nunca han estado de acuerdo, ni con la importancia de las funciones, ni con la dedicación del mismo a sus tareas; aunque sí pudiera decirse más de una vez, que eran las únicas que permitían abonar los recursos de que disponían los Municipios. A pesar de ello, la moralidad administrativa media no se ha resentido, y la corrupción no ha ganado terreno más allá de lo que es normal en casos semejantes. Es más, si no superan, por lo menos emparejan el coeficiente de delitos administrativos típicos (fraude, soborno, cohecho) los casos

de dedicación y sacrificio ejemplares por parte de funcionarios mal pagos y nada estimulados. Existen, por otra parte, asociaciones sindicales departamentales e interdepartamentales, en actividad.

MEDIOS DE EXISTENCIA. — La nueva Constitución enumera las fuentes de recursos que los Gobiernos Departamentales podrán decretar y administrar por sí mismas. No alcanza la amplitud de la Constitución de 1918, pero supera por buen margen la de la Constitución de 1934|42. Reconoce, en efecto, como finanzas del Departamento:

1) Los impuestos sobre la propiedad inmueble, situada en el Departamento, con excepción de las mejoras en la propiedad raíz rural y los adicionales.

2) Los impuestos a los baldíos y a la edificación inapropiada, en las zonas urbanas y suburbanas.

3) Los impuestos a los espectáculos públicos, excepto los establecidos por ley con destinos especiales, y a los vehículos de transporte.

4) Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases, que no sean los de la prensa radial o escrita, o tengan carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo.

5) Los impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas.

6) Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas.

7) Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.

8) Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.

9) Los beneficios de la explotación de los juegos de azar que les hubiese autorizado o les autorice la ley.

10) El producido de multas.

11) Las rentas de bienes de propiedad del Gobierno Departamental y el producto de las ventas de éstos.

12) Las donaciones, herencias y legados.

Estas fuentes de recursos podrán ser ampliadas por ley especial, siempre que no se incurra en superposición impositiva.

La contratación de préstamos y la emisión de títulos de deuda pública municipal están sujetas a tramitaciones especiales y fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas solamente, en el primer caso, y con más la anuencia del Poder Legislativo en el segundo, otorgada por mayoría absoluta de componentes de cada Cámara.

El superavit presupuestal, caso de existir, debe ser íntegramente aplicado a amortizaciones extraordinarias de las obligaciones departamentales, y en su defecto a la ejecución de obras públicas o inversiones remuneradoras.

CONTRALOR SOBRE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES. — La actividad de los órganos departamentales seguirá siendo fiscalizada, como hasta ahora, por los medios y recursos atribuídos a los particulares, fun-

cionarios públicos, organismos de la administración central y otros.

La novedad que trae la nueva Constitución (que no es tal en rigor, pues ya la contenía la Carta de 1934|42), la constituyen el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y la declaración expresa de que procederá el recurso de inconstitucionalidad de las leyes contra los Decretos departamentales.

Ante el Tribunal precitado, se podrá pedir la anulación de actos administrativos municipales, y aquél se limitará a apreciar el acto impugnado en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo. No obstante, podrá también mantener el acto, aunque considerándolo ilegal, cuando considere que de su anulación se derivarán perjuicios mayores que los de su confirmación; pero entonces podrá reservar al interesado la acción de reparación, para que la ejerza como si hubiese obtenido la anulación del acto impugnado.

Los efectos de la nulidad declarada por el Tribunal podrán ser circunscriptos al proceso en que se dictare, cuando el acto impugnado lesionase tan sólo el derecho subjetivo del demandante. Pero cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración (sic), producirá efectos generales y absolutos.

Por otra parte, los Decretos de los Gobiernos Departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción, podrán ser declarados inconstitucionales a petición de todo aquél que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo. Puede deducirse tal solicitud, por vía de acción o de excepción; y el fallo, que en todo caso debe pronunciar la

Suprema Corte de Justicia, sólo tendrá efecto con referencia al caso concreto que lo haya motivado.

Se mantienen las vías de recursos (reposición o reforma, apelación y segunda revisión; apelación para ante la Asamblea General; etc.) consagradas por la Constitución derogada y la vigente Ley Orgánica Departamental; por lo que estimamos ocioso extendernos al respecto. Un párrafo especial merecen los *instrumentos de democracia directa.*

El gobierno municipal en el Uruguay, continúa siendo de carácter representativo. Como se ha visto en 1918 se constitucionalizó la posibilidad de intervención directa del cuerpo electoral en los asuntos locales en sentido estricto, autorizándose el ejercicio del derecho de iniciativa a los inscriptos residentes en una localidad.

La Constitución de 1952 ratifica la iniciativa local, y autoriza su extensión al Departamento, si así lo resolviese la Ley.

Además, la nueva Carta instituye de necesidad el referendum contra los Decretos de las Juntas Departamentales, que en las Constituciones precedentes se facultaba a la Ley el establecerlo.

Desde su implantación en 1918, bajo el nombre de recurso de plebiscito, el referendum no había sido ejercitado hasta 1951, en que fué consagrado prácticamente, con motivo de un Decreto que creaba el "Fondo Permanente del Transporte", uno de cuyos ingresos consistía en una contribución a cargo de los usuários del referido servicio. En tal oportunidad dióse, sin embargo, la chocante comprobación que concurriese a votar un número de inscriptos menor del que había solicitado el referendum, y así fué dicho Decreto derogado por reducida mayoría de oponentes.

CONCLUSIONES

Las dos grandes etapas que hemos distinguido en la evolución política y jurídica de las comunas uruguayas podrían ser tituladas, caracterizando el sentido peculiar a cada una de ellas, de este modo: del Municipio al Estado, del Estado a los Municipios. Dentro de la segunda y durante cierto período, no obstante, cabría calificar la acción del poder central, del Estado contra el Municipio.

La primera etapa se inició, según vimos, con la instalación del primer Cabildo, y se cerró con la apertura de la primera Junta Económico-Administrativa; justamente, de 1730 a 1830 abarca la génesis y surgimiento plenario del Estado Oriental del Uruguay. A partir de esta última fecha, el Estado, que había absorbido casi todas las funciones de gobierno legislación y jurisdicción, comienza a restituir buena parte de estas atribuciones a los órganos capacitados constitucional y legalmente para ejercerlas, entre ellos a los municipios.

El Cabildo, el Cuerpo del Miguelete y el Concejo Provincial fueron municipios, es decir, sedes del gobierno y administración de la ciudad, y al mismo tiempo, en Montevideo, embriones institucionales del futuro Estado.

Las atribuciones de los primeros organismos comunales provenían de la Ley; pero su interpretación y aplicación solían ir más allá de su letra y la intención del legislador. Había en los actos del Cabildo, para circunscribirnos a la institución indiana,

un profundo sentido humano que mueve poderosamente a indagar la razón de ser de los mismos y sobre el protagonista de su desenvolvimiento. Aquélla parece consistir en la índole imperial, feudal, estrictamente colonial de las leyes españolas; y éste, en el novel linaje humano del Nuevo Mundo.

En efecto, el hombre, ese todavía desconocido hombre americano, fué el agente formidable de la transformación de la colonia en provincia, y del municipio en estado. Hubo, desde luego, varias especies humanas en la Colonia; pero de todas ellas, nos interesan momentáneamente dos, que en rigor no son especies ni siquiera étnicas, sino simples clasificaciones domiciliarias: el hombre americano oriundo de España (el verdadero hispano-americano, cuyo término primario fué siempre España y el secundario América), y el hombre americano descendiente de españoles, italianos, o africanos, nacido y domiciliado en América (y para quién, de consiguiente, lo principal fué siempre América y lo secundario la patria de sus progenitores). Para aquél, para el hispano-americano solamente es válido cuanto dice ARCINIEGAS del hombre americano en general: "El americano no es precisamente un siervo: es un colono. Sobre la vida americana hay una sombra vigilante que es la sombra del Rey. El corregidor, el encomendero, el fraile, el cura doctrinario son implacables con los indios, pero son humildes ante su rey: le tiemblan y le hablan en un lenguaje que es como la lengua del perro para el amo. Hay una contradicción profunda en el espíritu español de la colonia: una

mezcla de soberbia y de servilismo, de voces roncas y fuertes y de voces calladas y humildes" (85).

El auténtico hombre americano es la antítesis de esta figura humana, harto desfavorecida: no es soberbioso, pero sí altivo; no es servil, sino rebelde, aún al amo. Como rebelde vivió, luchó y padeció por transformar su condición, transformando las condiciones jurídicas y políticas del medio en que vivía. Por ello se hizo capitular, capitán de milicias, soldado de la Revolución. Por todo, por lo que hizo y lo que dejó de hacer, por sus virtudes y sus defectos, el hombre americano se hizo artesano de su destino social, jurídico y político.

El Cabildo podía integrarse con hispano-americanos; pero de hecho se integró con españoles y americanos. Por este resquicio se coló en la institución capitular, el aire de liberalismo que ya corría por los cielos de Europa y henchía las velas de las naves portadoras del espíritu y la economía; dijérase que abordo venía Calibán de comandante, y Ariel como grumete de la expedición...

El propio ARCINIEGAS, en comprobación de su aserto que la conquista y la colonización de América fueron obras de capitalistas y estudiantes, afirma que el liberalismo entró en nuestras costumbres más por los caminos de la Universidad que por los del comercio. Hagamos nosotros, puesto que el escritor colombiano no lo hace, la excepción de Montevideo que no tuvo más que su Cabildo; y donde la Universidad fué el fruto y no la semilla del carácter nacional.

(85) "América, Tierra firme", Santiago (Chile), 1937, pág. 270.

La primera Constitución uruguaya les dió a las comunas, la mínima expresión normativa; a pesar de lo cual bien pronto mostraron su importancia, hasta alcanzar el estatuto jurídico acorde con su naturaleza. Es que el municipio no vive tanto de los textos como de la *vida municipal*, y el corto número de aquéllos, si buenos, suele ser para él un beneficio antes que una contrariedad. Echese un vistazo al proceso jurídico-político de las comunas uruguayas durante el siglo XIX y se verá cómo a pesar de la parquedad normativa de nuestra primera Constitución, la institución municipal se desenvolvió hasta conquistar en 1918 un perfeccionamiento insospechado para aquélla. Luego, compáresela con el municipio de la Constitución de 1934|42, superabundante de normas y cercada por altas empalizadas jurídicas que amenazaron ultimarla por asfixia. La Constitución de 1952, si bien contiene mayor número todavía de disposiciones que la precedente, ello ha sido necesario para devolverle a nuestros municipios los medios y recursos que se le habían quitado injustificadamente y lograr un punto de conjugación entre la amplitud de 1918 y las limitaciones de 1934|42.

Todas nuestras Constituciones defirieron a la ley, establecer el régimen orgánico de los municipios; pero el Poder Legislativo nunca limitó su cometido a dotarlos de ese estatuto, sino que siempre entendió que podía, además, afectarlos en cualquier momento, sea directamente y por sustracción de funciones (la más veces), sea indirectamente, para otorgarles a otros organismos públicos o semi-públicos competencias o funciones municipales (86). Apenas

---

(86) Ver: I. Ganón: "Municipalización de Servicios Públicos" — 1952.

es preciso subrayar las inconstitucionalidades a que se preste semejante entendimiento, ni sus consecuencias prácticas.

Aquel cúmulo de funciones atribuídas al Cabildo Justicia y Regimiento, bajo el dominio español, y Gobernador, durante la Emancipación, fué así reduciéndose paulatinamente, a medida que iba organizándose el Estado oriental. Empero, si se debía considerar lógico y jurídico que la justicia, la policía de seguridad, las cárceles, la instrucción, la higiene y la asistencia públicas, etc., todas ellas hasta entonces funciones municipales, pasaran al naciente Estado o a organismos estatales; si se pudo estimar razonable, incluso, al tenor de las ideas liberistas de finales del siglo pasado, que servicios públicos esencialmente municipales fueran concedidos por el Poder Ejecutivo (del que dependían las Juntas Económico-Administrativas) a empresas privadas, como las de tranvías, aguas corrientes, gas, luz eléctrica, teléfonos, alcantarillado; no se intentó nunca, ni por la naturaleza de las cosas (transformación de la excolonia en provincia, y de la ex- provincia en Estado independiente), ni por la moda de ideologías jurídico-políticas, sustraerle al municipio funciones típica y tradicionalmente comunales, como el abasto, los transportes, las obras sanitarias, la regulación de precios de artículos de primera necesidad, y otros. El episodio más relevante, bajo la Constitución de 1918, fué la sustracción de los servicios municipales de faena para el abasto de la capital, y su atribución al Frigorífico Nacional (organismo *nacional,* en cuya dirección participan delegados de instituciones

privadas o de grupos de intereses de este carácter) (87).

Bajo la Constitución de 1934, fué dictada la ley de creación de la "Conaprole", a la que se le atribuyó la higienización y pasteurización de toda la leche destinada al consumo de la población de Montevideo, que no reuniese las condiciones exigidas por las Ordenanzas respectivas para el expendio de leche cruda (88).

Durante la transición institucional de 1942, en que funcionó un Consejo de Estado, de carácter consultivo, le fué sustraída al Departamento de Montevideo la competencia de tabladas, creándose un organismo especial, la "Tablada Nacional", "para las operaciones de compra-venta y funciones anexas de haciendas destinadas al consumo de la población de Montevideo y a la exportación" (89). Y por si no fuera poca la precisión al respecto, se agregó expresamente: "Declárase, como consecuencia de ello, que no es competencia del Municipio de la Capital la administración de Tabladas".

Esta ley, como la precedentemente citada, ofrece la particularidad de sustraer competencias solamente al Municipio de Montevideo, porque los del interior del país prosiguen en el ejercicio de sus funciones en materia de abasto, tabladas y consumos.

Un nuevo Decreto-ley del año 1943, cercena otras facultades municipales, esta vez en materia de

(87) Ley Nº 8282, del 6 de noviembre de 1928, artículos 2 y 3.

(88) Ley Nº 9256, del 14 de diciembre de 1935, art. 1º.

(89) Decreto-ley Nº 10.200, del 24 de julio de 1942, art. 1º. El Dr. J. J. Carbajal Victorica, entonces Asesor Letrado del Municipio, defendió brillantemente la competencia municipal en la materia. (Véase su trabajo: "Nacionalización de la Tablada". 1942).

caminos y transportes interdepartamentales (90). Se atribuyó al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, la competencia para la calificación de los caminos nacionales, y a los Municipios para la de los departamentales y vecinales; pero... se le atribuyó *exclusivamente* a dicho Poder, el reglamentar y conceder los servicios de líneas de ómnibus cuyos recorridos comprendan parte de camino nacional o dos o más Departamentos de la República, o cuando el recorrido parcial o total utilice caminos nacionales. En estos casos, —concluye el Decreto-ley— las Juntas e Intendencias Departamentales, no podrán autorizar, ni consentir esos servicios sin que hayan sido autorizados en cada caso por el Gobierno Nacional. Como prácticamente los caminos de alguna importancia son *nacionales,* según las pautas de calificación establecidas en la propia ley, la absorción (no ya intervención, ni coparticipación) de las competencias relativas a transportes interdepartamentales por el Ejecutivo nacional, puede sostenerse que ha sido total.

Una ley, dictada con la aparente intención de municipalizar los servicios de transportes colectivos de pasajeros en Montevideo, vino, quizás, a consumar la más sutil sustracción de competencia municipal; es la ley de creación de la A.M.D.E.T., empresa pública de estructura tan compleja, que incluso dió en pensar si no era inconstitucional (91). Explícitamente, la ley reconoce la competencia del Go-

---

(90) Decreto-ley Nº 10.382, del 13 de febrero de 1943.

(91) Ley Nº 10.980, del 6 de diciembre de 1947. Un meditado informe del Asesor Letrado del Municipio de Montevideo, Dr. M. S. Dupetit, concluye en el sentido de la constitucionalidad del nombrado servicio.

bierno y Administración Departamental de Montevideo, para realizar la explotación directa de aquellos servicios; pero, restringe de tal manera las condiciones conforme a las cuales el Municipio podría prestarlos, que en fin de cuentas tan importante cometido queda fuera de sus posibilidades directas. Dice, en efecto, la ley, que "el servicio de transporte colectivo será persona jurídica capaz de todos los derechos y obligaciones conforme a las leyes", y que lo administrará un directorio rentado de cinco miembros nombrados por el Intendente... previa conformidad de la mayoría y la minoría de la Junta Departamental (términos éstos que la ley define cuidadosamente).

En ese año 1947, fué instituído el Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios, con personería jurídica, pero bajo la jurisdicción del Ministerio de Industrias y Trabajo (92). Los cometidos principales del nuevo organismo surgen sólo parcialmente de su título, pues en su extenso articulado se comprenden competencias tradicional y típicamente municipales. El Poder Ejecutivo quedó así autorizado por la ley para: regular los precios de los artículos de primera necesidad, cuya designación también le compete, con excepción de la carne (93), cuyo precio máximo para la venta al público declara que co-

(92) Ley Nº 10.940, del 19 de setiembre de 1947. El nuevo organismo tenía como antecedentes una Comisión de Subsistencias y numerosas disposiciones legales y reglamentarias sobre suministros y precios de artículos de primera necesidad, creadas en su mayor parte durante la última guerra mundial.

(93) Ya ni esta facultad le queda al Municipio de Montevideo; la ley de 6 de julio de 1954 (sobre comercialización de haciendas y abasto de carne a la Capital) se la confía al Consejo Nal. de Subsistencias y Contralor de Precios (art. 4º).

rresponde a los Municipios de acuerdo con el artº 35, numeral 29, inciso A de la ley Nº 9515; regular los precios del mercado de trigo y harina, y por lo tanto del pan; expropiar todo o parte de los "stocks" de materias primas, sustancias alimenticias, y demás artículos de primera necesidad; etc. La ley prevé asimismo la creación de Comisiones Departamentales, compuestas de cinco miembros, con facultades para proponer al Consejo los precios de los artículos de primera necesidad que se expendan en el Departamento respectivo, y los precios de los artículos de primera necesidad de consumo y producción locales. Para terminar, el Poder Ejecutivo podrá tomar las medidas de previsión aconsejables para asegurar los abastecimientos, pudiendo en los casos de escasez o de exagerado aumento de precios, llegar a imponer el racionamiento.

Otra ley —y para esta nómina será la última— sobre la base de la adquisición del patrimonio de la ex-Compañía de Aguas Corrientes de Montevideo, creó como servicio descentralizado del Ministerio de Obras Públicas la "Administración de las Obras Sanitarias del Estado" (94), con estos, entre otros cometidos: a) La prestación del servicio de agua potable en todo el territorio de la República, b) La prestación del servicio de alcantarillado en todo el territorio de la República, excepto en el Departamento de Montevideo.

Hemos pasado por alto otras sustracciones o disminuciones de competencias municipales, como las de fiestas y celebraciones populares, carnet de salud, profilaxis antirrábica, policía urbana de vicios socia-

(94) Ley Nº 11.907, del 19 de diciembre de 1952.

les, tránsito, etc., etc., para no recargar demasiado esta reseña. El proceso, sin embargo, está lejos de finalizar, quedando abierta la interrogante de cómo cumplirán las leyes el mandato de la nueva Constitución, y , en su mérito, cuál será el futuro de las competencias municipales.

Los sucesivos avances del Estado, a expensas principalmente del Municipio de Montevideo, plantea una duda sobre el sentido de esa incesante absorción de competencias departamentales en beneficio del Poder Ejecutivo, o de ciertas entidades creadas expresamente.

Conocido es el proceso de expansión del Estado uruguayo, realizado mediante las técnicas de la socialización (nacionalización, estadización, municipalización de servicios y empresas públicas). ¿Quiere decir, entonces, que marchamos hacia alguna forma de colectivismo, por esa vía que Hayek llamara "el camino de la servidumbre", por sus consecuencias funestas para las libertades del hombre y de las instituciones integradas en el Estado?

¿O más bien se pretende que el Municipio de Montevideo deba funcionar con arreglo a un concepto distinto de aquel que informa la actividad municipal en los restantes Departamentos, por ser, precisamente, el Municipio de la capital de la República? Algo de esto se planteara, a fines del siglo pasado y comienzos del presente, cuando se sugería la creación del Departamento Ejecutivo o Intendencia, cuyo titular debía ser designado por el Poder Ejecutivo, a semejanza de lo que se había impuesto en Buenos Aires, como consecuencia de la federalización de esta ciudad.

La primera interrogante, se contexta con el texto de la Constitución vigente y el testimonio de la vida pública nacional, rectamente conducida por la vía del respeto de los derechos, deberes y garantías individuales e institucionales, bajo la segura salvaguardia de una magistratura sabiá e independiente.

La otra, en cuanto busca *desmunicipalizar* al Departamento de la Capital, sustrayéndole funciones para atribuírselas a Ministerios ya pletóricos de cometidos propios, o a entes públicos o semi-públicos sin más razón de existir que esas funciones separadas artificialmente del plexo comunal, olvida o ignora que tanto ese concepto de Municipio dependiente del Poder Ejecutivo, como el de Poder Ejecutivo Alcalde, fueron abolidos por la Constitución de 1918, que consagró la vocación autonómica de nuestras comunas, de modo que ciertamente no ha sido superado. Intentar, pues, su restablecimiento, fuera de incongruente, significaría una regresión; paso atrás inexplicable frente al desarrollo de nuestras instituciones políticas, y al progreso social alcanzado justamente por el Municipio que precedió y creó al Estado.

Nuestros municipios son instituciones creadas conforme al método democrático. La eficacia, por su parte, si bien ha constituído la preocupación de políticos y juristas, se ha obtenido más bien empíricamente, o a lo sumo hilvanando con alguna preocupación sistemática, experiencias anteriores que han dado aceptables resultados funcionales.

Que nuestras comunas hayan sido asiento de verdaderas oligarquías, e integradas por hombres los más ricos y más afincados, como en un intento de timocracia; que ellas hayan ido y venido por las vías

anchas y angostas de la república y la dictadura; todo ello es cierto. Pero no lo es menos que semejantes males también los padeció el Estado, y a pesar de ello el principio democrático se mantuvo latente, prevaleciendo al final.

Se ha dicho, con harta razón, que "no es necesario transformar la perspectiva histórica y hacer creer que el siglo XIX ha presentado una evolución constante hacia la democracia, y que ha sido una ascención perpetua hacia las formas más avanzadas de la vida pública. Esta visión simplista falsea las perspectivas de la crisis actual y conduce a una "filosofía" de la historia" pesimista y anti-histórica: el siglo XIX marca el progreso constante de las instituciones políticas, pero nuestro tiempo rompe definitivamente esta ascensión hacia la democracia". "No se puede presentar el siglo XIX como una progresión ininterrumpida de la libertad política" (95).

Sin compartir totalmente la precedente aseveración, en lo que tiene de demasiado absoluto su juicio sobre el tiempo presente, nuestro siglo XIX confirma su apreciación. Políticamente, la pasada centuria está en nuestro país, como en América Latina, ocupada por una secuela de guerras civiles, dictaduras y oligarquías, males que aunque atenuados, se han repetido durante la transcurrida porción del siglo que transcurre.

En lo que concierne a la autonomía del gobierno local, destacamos que la opinión más corrientemente aceptada ubica su reconocimiento en la Constitución de 1918 y la Ley Orgánica de 1919; sin embargo, he-

---

(95) B. Mirkine Guetzévitch: "Propos de méthode", en "Rev. d'histoire politique et constitutionnelle"; Nº 1, pág. 190.

mos podido comprobar que ya en 1903, y aún antes, hay afirmaciones, por cierto restringidas, pero inequívocas, de la autonomía municipal bien entendida A tal punto es verdadero ésto, que de los puntos comprendidos en los programas de los partidos políticos con miras a la reforma constitucional de 1918, uno de los pocos indiscutidos fué el relativo a la descentralización y autonomía municipales. El pacto de los partidos, origen de la Constitución de 1918, recogió así una determinación histórica de nuestra realidad política, y le dió cumplimiento, sancionando el gobierno *local* autónomo.

"En cada ley, ha escrito MIRKINE GUETZÉVITCH, es necesario distinguir dos elementos: el reflejo de la conciencia jurídica de la época, del medio, y la técnica jurídica del compromiso entre las fuerzas en lucha" (96). Esta distinción es necesaria a fin de comprender porqué la legislación posterior a 1919 desvirtuó en cierto modo el profundo sentido de la conquista constitucional, al organizar en vez de gobiernos locales, gobierno y administración de los Departamentos, que recogieron y consolidaron, tal vez definitivamente, las posteriores reformas constitucionales de 1934/42 y 1952.

Con todo, se ha logrado un gobierno municipal que significa a nuestro entender, una expresión de la innegable vocación del pueblo uruguayo para la vida política fundada en los ideales de libertad y democracia. Ideales que integran, como lo hemos visto, el concepto sociológico e histórico del Municipio como institución creada para servir al vecindario y, por éste, a la sociedad.

(96) Ibid., pág. 180.

Indice

PARTE SEGUNDA

SECCIÓN SEGUNDA

SECCIÓN TERCERA

